



Conseil de sécurité

Distr. générale
28 octobre 2016
Français
Original : anglais

Lettre datée du 28 octobre 2016, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Comme suite à la résolution 1031 (1995) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le cinquantième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, couvrant la période allant du 16 avril au 21 octobre 2016, que m'a transmis le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (voir annexe). Un rapport spécial sur l'organisation d'un référendum en Republika Srpska en violation des décisions de la Cour constitutionnelle de l'État de Bosnie-Herzégovine est également joint (voir pièce jointe).

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

(Signé) **BAN** Ki-moon



Annexe

Lettre datée du 21 octobre 2016, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine

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

Ce rapport, qui porte sur la période du 16 avril au 21 octobre 2016, est le seizième que je sou mets au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine et de Représentant spécial de l'Union européenne le 26 mars 2009.

Je vous transmets également ci-joint un rapport spécial sur les événements entourant l'organisation et la tenue d'un référendum en Republika Srpska. Selon mon évaluation, ce référendum a été tenu en violation des dispositions de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et le Conseil doit y porter une attention particulière.

Je serai heureux de communiquer tout complément d'information sur le rapport et de fournir tout éclaircissement sur son contenu que vous-même ou un membre du Conseil pourriez demander.

(Signé) Valentin **Inzko**

Cinquantième rapport du Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Résumé

Le présent rapport couvre la période allant du 16 avril au 21 octobre 2016. La principale difficulté au cours de cette période a été la tenue, en septembre, d'un référendum organisé par les autorités de la Republika Srpska contre deux décisions de la Cour constitutionnelle sur la célébration de la Journée de la Republika Srpska. Même si chaque entité est libre d'organiser un référendum concernant ses jours fériés, tout référendum doit être mené conformément à la Constitution de Bosnie-Herzégovine, et respecter l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (Accord-cadre) et le cadre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine.

Le référendum que la Republika Srpska a organisé en septembre a violé deux décisions définitives et contraignantes de la Cour constitutionnelle: une décision du 26 novembre 2015 par laquelle la Cour a jugé inconstitutionnelle la désignation du 9 janvier comme Journée de la Republika Srpska, et une décision du 17 septembre 2016 par laquelle la Cour a ordonné aux autorités de la Republika Srpska de ne pas appliquer la décision de l'Assemblée nationale de cette entité concernant le référendum. Ainsi, la tenue d'un référendum par les autorités de la Republika Srpska constitue une violation de l'Accord-cadre, car aux termes de la Constitution, dont le texte figure à l'annexe 4 de l'Accord-cadre, les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et obligatoires.

En tenant le référendum au mépris d'un ordre direct de la Cour constitutionnelle, les autorités de la Republika Srpska ont montré qu'elles considèrent que les décisions de l'appareil judiciaire de l'État, lorsqu'elles ne leur conviennent pas, ne s'appliquent pas en Republika Srpska. Je suis préoccupé par les conséquences de ces incidents pour la paix et la stabilité, en particulier au cas où les autorités de la Republika Srpska décideraient de procéder en 2018 à un référendum sur le statut de l'entité ou sur la sécession, comme le parti au pouvoir a menacé de le faire. En raison de la gravité de la situation concernant ce référendum et des graves violations de la Constitution de Bosnie-Herzégovine et de l'Accord-cadre qu'il constitue, j'ai présenté un rapport spécial séparé sur ces questions.

La publication en juin des résultats du recensement de 2013, bien que considérablement retardée, a été un événement marquant de la période considérée, étant donné que le précédent recensement avait eu lieu en 1991, avant la guerre. Toutefois, des désaccords sur la méthode statistique suivie pour traiter les résultats ont suscité un différend politique, les autorités de la Republika Srpska et leurs représentants ayant cherché à exclure des chiffres de la population résidente, les personnes qui travaillaient ou étudiaient à l'étranger. L'adoption du programme de traitement des données par l'institut de statistique de Bosnie-Herzégovine et sa décision de publier les résultats du recensement de 2013, bien que conformes à la législation applicable, ont été contestées par la Republika Srpska, qui a adopté une loi pour déterminer unilatéralement sa propre méthode de traitement des données et publier sa propre version des résultats.

Le point positif dans l'évolution de la situation politique au cours des six derniers mois a sans aucun doute été la décision, prise le 20 septembre par le Conseil des affaires générales de l'Union européenne, d'inviter la Commission européenne à présenter un avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne. Cette décision faisait suite à l'adaptation de l'Accord de stabilisation et d'association, le 18 juillet, et à l'adoption du mécanisme de coordination avec l'Union européenne le 23 août. L'Union européenne s'est également félicitée des progrès réalisés par les autorités bosniennes dans la mise en œuvre du programme de réforme pour la Bosnie-Herzégovine 2015-2018 et les a invitées à poursuivre leurs efforts dans l'intérêt de leurs citoyens. Ce programme comprend des mesures d'ordre socioéconomique, ainsi que des réformes de l'état de droit et de l'administration publique.

De même, après d'importants retards dans les négociations, dus à la controverse au sujet de la publication des résultats du recensement, les autorités bosniennes sont finalement convenues d'un ensemble de mesures de réforme avec le Fonds monétaire international (FMI), ce qui leur a permis de conclure avec celui-ci un accord en vue d'obtenir sur trois ans des prêts totalisant 553,3 millions d'euros.

Ces progrès ont été éclipsés par une nette recrudescence des discours nationalistes propres à semer la division, alimentés par le référendum, y compris des déclarations répétées de représentants des autorités de la Republika Srpska, remettant en cause la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine et évoquant la future dissolution du pays, ainsi que de vives réactions de la part de certains responsables bosniaques au sujet du référendum, assorties d'allusions à une éventuelle reprise du conflit. En vertu des pouvoirs qui me sont conférés par l'annexe 10 de l'Accord-cadre, je saisis l'occasion que m'offre le présent rapport pour réaffirmer que les entités n'ont aucun droit de se séparer de la Bosnie-Herzégovine, et que la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays et le statut constitutionnel des entités sont garantis par cet accord.

Le 2 octobre, les citoyens de Bosnie-Herzégovine ont voté à l'occasion des sixièmes élections locales tenues depuis la guerre. Compte tenu de la polarisation actuelle de la vie politique, les principaux vainqueurs des élections semblent être les partis qui, dans leur discours, ont insisté davantage sur les intérêts supposés de l'un des trois principaux groupes ethniques que sur des questions plus concrètes. Bien que les élections se soient dans l'ensemble déroulées dans le calme, des irrégularités et des troubles dans la ville de Stolac ont abouti à une suspension du scrutin, qui devra être réorganisé. À Srebrenica, site du génocide de 1995, le décompte final reste l'objet de contentieux. Enfin, à Mostar, les citoyens ont de nouveau été empêchés de participer aux élections, les partis politiques locaux n'étant pas parvenus à s'entendre sur les changements qu'il fallait apporter à la loi électorale. La communauté internationale devra accorder une attention particulière à toutes ces zones dans la période à venir, afin d'améliorer les relations interethniques sur le terrain.

I. Introduction

1. Le présent rapport périodique est le seizième que je sou mets au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine en 2009. On y trouvera exposés les progrès accomplis au regard des objectifs énoncés dans mes précédents rapports, les faits nouveaux survenus et les déclarations pertinentes faites durant la période considérée, ainsi que mon évaluation impartiale des mesures prises dans les principaux domaines relevant de mon mandat. C'est sur ces domaines que j'ai axé mon action, conformément à ma responsabilité de veiller à la mise en œuvre des dispositions à caractère civil de l'Accord-cadre. C'est pourquoi j'ai constamment encouragé les autorités de Bosnie-Herzégovine à progresser sur la voie de la réalisation des cinq objectifs et de l'établissement des deux conditions préalables à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, en m'employant à préserver les mesures prises précédemment aux fins de la mise en œuvre de l'Accord-cadre.

2. Je continue à consacrer toute mon énergie à l'exécution de mon mandat tel qu'il est défini à l'annexe 10 de l'Accord-cadre et dans les résolutions applicables du Conseil de sécurité. En outre, mon bureau appuie sans réserve l'action engagée par l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) pour aider la Bosnie-Herzégovine à avancer sur la voie de l'intégration à ces deux organisations.

II. Évolution de la situation politique

A. Situation politique générale

3. La situation politique générale en Bosnie-Herzégovine s'est détériorée. Le pays continue de prendre des mesures en vue d'intégrer l'Union européenne, comme en témoigne le fait que le Conseil de l'Union européenne a accepté sa demande d'adhésion en septembre, mais presque chaque pas en avant a eu un lourd prix politique et a souvent entraîné de nouveaux désaccords, le plus souvent selon les clivages ethniques.

4. En mai, lorsque l'institut de statistique de Bosnie-Herzégovine a finalement adopté une méthode unique pour le traitement des données recueillies lors du recensement de 2013, après plus de deux ans passés à tenter de parvenir à un accord avec les organismes statistiques des entités sous les auspices du Bureau central bosnien du recensement, les autorités de la Republika Srpska ont purement et simplement rejeté la méthode choisie. Comme indiqué plus haut, la décision sur la méthode à suivre pour le traitement des données du recensement a ensuite été contestée devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

5. Le 21 juin, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a formellement rejeté la décision de l'institut de statistique de Bosnie-Herzégovine et menacé de retirer les institutions de la Republika Srpska et le personnel qui en est originaire du Bureau central bosnien du recensement. Le Président Dodik et d'autres responsables politiques de la Republika Srpska ont également affirmé qu'ils n'accepteraient l'adaptation de l'Accord de stabilisation et d'association de l'Union européenne et l'adoption du mécanisme de coordination avec celle-ci (deux conditions préalables à

l'évaluation positive de la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne) que si un nouvel accord était obtenu sur la méthode de traitement des données de recensement.

6. Le 13 juillet, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi sur la publication des résultats du recensement, le but étant de publier, séparément et unilatéralement, les données du recensement de 2013 établies selon une méthode différente pour le territoire de la Republika Srpska. La loi a été publiée le 23 septembre et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre. Elle est contraire à la loi sur le recensement de Bosnie-Herzégovine, selon laquelle l'organisme statistique de la Republika Srpska devait publier au plus tard le 1^{er} juillet les données de recensement unifiées conformément à la méthode arrêtée en mai par l'institut de statistique de Bosnie-Herzégovine. En outre, la loi de la Bosnie-Herzégovine sur le recensement et la décision de l'institut bosnien de statistique constituent des « décisions des institutions de la Bosnie-Herzégovine » au sens du paragraphe 3 b) de l'article III de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, et les entités sont donc tenues de s'y conformer. Dans son évaluation finale du recensement, la Mission internationale de surveillance du recensement de la population et de l'habitat de 2013 en Bosnie-Herzégovine a conclu que les résultats du recensement étaient en général considérés comme valables et utiles pour la planification économique et sociale.

7. Une autre cause de la montée de la tension a été la décision, prise le 15 juillet par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, de soumettre à un référendum le 25 septembre (une semaine avant les élections municipales en Bosnie-Herzégovine) dans l'ensemble de l'entité la décision de faire du 9 janvier la Journée de la Republika Srpska. Ce référendum devait porter sur une question que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine avait déjà tranchée, et il était par conséquent anticonstitutionnel. Réagissant avec irritation aux critiques, les autorités de la Republika Srpska ont promis encore plus de référendums, y compris ceux, annoncés précédemment mais abandonnés, portant sur l'appareil judiciaire de la Bosnie-Herzégovine et l'autorité du Haut-Représentant, sur l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN, et même sur la sécession de la Republika Srpska.

8. Malgré deux déclarations du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (à l'exception de la Fédération de Russie) engageant la Republika Srpska à ne pas tenir le référendum, et en dépit de la ferme position de la Croatie voisine qui jugeait le référendum « déstabilisant » et de l'absence de soutien de la part de la Serbie, les autorités de la Republika Srpska ont finalement agi en violation directe de la mesure conservatoire de la Cour constitutionnelle en date du 17 septembre s'opposant à la décision de l'Assemblée nationale de l'entité. Heureusement, aucun incident n'a été enregistré pendant le référendum du 25 septembre, mais le rejet flagrant de l'autorité et de l'ordre de la Cour constitutionnelle a envenimé l'atmosphère politique.

9. Au cours de la période précédant le référendum en Republika Srpska, le membre croate de la présidence de Bosnie-Herzégovine, Dragan Covic, a, dans une lettre adressée au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, exposé ses vues sur les prétendues inégalités de représentation dont sont victimes les Croates en Bosnie-Herzégovine, en particulier dans la Fédération, et proposé des modèles en vue de la réorganisation de la Bosnie-Herzégovine, notamment une réorganisation territoriale de la Fédération. Cinq jours après l'envoi de cette lettre, il

a participé à des manifestations publiques marquant le vingt-troisième anniversaire de la fondation de la « République croate d'Herceg-Bosna » pendant la guerre.

10. Dans l'ensemble, les élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine le 2 octobre se sont déroulées pacifiquement. Les résultats définitifs n'ont pas encore été publiés au moment de la rédaction du présent rapport, mais comme indiqué précédemment, les trois principaux partis nationalistes, le Parti de l'action démocratique musulman (SDA), l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ BiH) et le Parti social démocrate indépendant (SNSD), en ont été les principaux vainqueurs. Le SNSD s'est notamment imposé en battant l'opposition en Republika Srpska et, avec ses partenaires de coalition, a pris le contrôle de près des deux tiers des municipalités de l'entité.

11. Comme indiqué plus haut, c'est la deuxième fois consécutive que les citoyens de la ville de Mostar n'ont pas pu participer aux élections locales, les responsables des partis politiques (principalement le SDA et le HDZ BiH) ayant échoué à mettre en œuvre la décision de la Cour constitutionnelle de 2010 sur le système électoral de Mostar.

12. Au cours des élections locales, un incident interethnique a eu lieu à Stolac (dans la Fédération) : par suite d'un affrontement physique entre le candidat bosniaque à la mairie et le président croate de la commission électorale municipale autour d'allégations d'irrégularités et de manipulation dans les bureaux de vote, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a suspendu les élections dans la municipalité de Stolac, jusqu'à nouvel ordre.

13. Dans un tel contexte, les progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine au cours de la période considérée, bien que limités, sont peut-être encore plus remarquables. Après de sérieuses querelles politiques, la Bosnie-Herzégovine et l'Union européenne ont paraphé, le 18 juillet, le Protocole relatif à l'adaptation de l'Accord de stabilisation et d'association, et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a adopté le 23 août une décision concernant le mécanisme de coordination avec l'Union européenne. Ces deux faits ont ouvert la voie à la décision du 20 septembre par laquelle le Conseil des affaires générales de l'Union européenne a invité la Commission européenne à présenter un avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine, donnant le feu vert pour la prochaine étape, qui consiste à adresser le questionnaire de l'Union européenne à la Bosnie-Herzégovine.

14. Les coalitions au pouvoir au niveau de l'État et des entités sont restées intactes au cours de la période considérée, mais un clivage entre le SDA et le HDZ BiH dans la Fédération a interrompu jusqu'à la mi-octobre les travaux dans les deux chambres du Parlement de cette entité.

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

15. Malgré de graves remises en cause de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et de l'Accord-cadre au cours de la période considérée, j'ai continué à m'abstenir de faire usage de mon pouvoir exécutif, dans le respect de la politique du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix qui privilégie la prise en main au niveau local plutôt que la prise de décisions au niveau international.

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

Progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés

16. Au cours des six derniers mois, les autorités de Bosnie-Herzégovine n'ont guère fait de progrès vers la réalisation des objectifs du programme 5 plus 2 qui constituent les conditions nécessaires fixées par le Comité directeur pour la fermeture du Bureau du Haut-Représentant.

Biens militaires et biens publics

17. L'expression « biens pouvant servir à la défense » fait référence à une liste définie de biens immeubles dont ont besoin les Forces armées de Bosnie-Herzégovine et dont la propriété devrait être transférée à l'État de Bosnie-Herzégovine, conformément aux dispositions de l'Accord sur les questions de succession, de la loi bosnienne sur la défense et des décisions pertinentes de la présidence du pays. Les progrès dans ce domaine, outre le fait qu'ils font partie des conditions à remplir pour que la Bosnie-Herzégovine intègre le Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN, constituent l'un des objectifs restant à atteindre préalablement à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant.

18. Le processus d'enregistrement de biens pouvant servir à la défense comme propriété de l'État de Bosnie-Herzégovine s'est poursuivi au cours de la période considérée, mais uniquement en ce qui concerne les biens situés sur le territoire de la Fédération. À ce jour, 24 sites de la Fédération ont été enregistrés, tandis que près de 20 autres sont en cours d'enregistrement. Au cours des derniers mois, la procédure d'enregistrement s'est clairement ralentie en raison de problèmes juridiques d'ordre technique.

19. La procédure d'enregistrement des biens situés sur le territoire de la Republika Srpska reste dans une impasse totale, plusieurs demandes des autorités publiques à cet effet ayant été rejetées par les autorités du cadastre de la Republika Srpska qui invoquent « l'absence d'un fondement juridique valable ». Dans un de ces cas, un rebondissement important a eu lieu le 27 juillet, lorsque la Cour d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine a décidé en seconde instance que l'État de Bosnie-Herzégovine détenait le droit de propriété de l'emplacement militaire potentiel de Veliki Zep, à Han Pijesak, et a ordonné au Service de la géodésie et des biens de la Republika Srpska de transférer la propriété de ce site à l'État de Bosnie-Herzégovine. La Cour d'appel a en outre précisé que la Republika Srpska devait satisfaire à toutes les obligations découlant de la décision dans un délai de 30 jours à compter du prononcé de celle-ci.

20. Le Bureau du Procureur général de la Republika Srpska a annoncé qu'il allait demander une révision de la décision de la Cour de Bosnie-Herzégovine, et déposer un recours auprès de la Cour constitutionnelle pour demander que la mise en œuvre de cette décision soit suspendue jusqu'à ce que la Cour de Bosnie-Herzégovine se prononce sur la révision demandée. Les procédures d'appel habituelles ayant été épuisées, il convient de noter que l'utilisation de ces voies de recours extraordinaires, en soi, ne sursoit pas à l'exécution d'un jugement définitif. Milorad Dodik, le Président de la Republika Srpska, a clairement indiqué, dans des déclarations publiques, qu'il ordonnerait aux autorités compétentes de la Republika

Srpska de ne pas se conformer à cette décision finale et contraignante de la Cour de Bosnie-Herzégovine¹.

21. Un règlement de la question plus large de la manière dont tous les biens publics doivent être répartis entre les différents niveaux de gouvernement (biens de l'État) demeure incertain. Comme indiqué précédemment, en mars 2016, la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a adopté une conclusion par laquelle elle exigeait du Conseil des ministres qu'il élabore un projet de loi sur l'utilisation et la gestion des biens de l'État qui puisse être pris en compte dans le cadre de la procédure parlementaire au plus tard à la fin 2016. Les travaux sur cette législation se poursuivent.

Viabilité budgétaire

22. Le Bureau du Haut-Représentant a continué de suivre et d'analyser l'évolution de la situation concernant la viabilité budgétaire, y compris les faits nouveaux intervenus au sein du Conseil national des finances publiques et du Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte, et d'en informer ses partenaires internationaux.

23. Le Conseil des finances publiques de Bosnie-Herzégovine s'est réuni en mai pour adopter le cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2017-2019 qui servira de base pour l'élaboration du budget de 2017.

24. Le Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte s'est réuni en mai, juillet et septembre, ce qui a été l'occasion pour les ministres des finances de l'État et des entités de Bosnie-Herzégovine de continuer d'examiner et de convenir à l'avance des questions à l'ordre du jour, laissant ainsi de côté les autres membres du Conseil et réduisant le rôle de celui-ci. Il en résulte que plusieurs questions ont été retirées de l'ordre du jour, notamment celles des coefficients à appliquer au deuxième trimestre de 2016, du remboursement des dettes de longue date entre entités et des poursuites subséquentes engagées par les entités contre l'Autorité. Le Conseil qui s'est surtout employé à régler des questions techniques relevant de son mandat, a cependant adopté, le 11 juillet, la décision sur les coefficients temporaires pour l'affectation de recettes de compte unique pour la période de juillet à septembre 2016, lesquels coefficients ont augmenté de 0,25 % pour la Fédération et diminué d'autant pour la Republika Srpska par rapport à la période précédente.

25. Le 12 mai, le Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte s'est réuni en sa qualité de comité de sélection pour la nomination du directeur de ladite autorité. Le 6 juin, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a, sur sa recommandation, reconduit Miro Dzakula dans ses fonctions de directeur de l'Autorité pour un mandat de quatre ans.

District de Brcko

26. Le 8 juin, après presque deux ans de dialogue intensif avec mon bureau, l'Assemblée du District de Brcko a adopté quatre textes essentiels de législation

¹ « L'Assemblée nationale de la Republika Srpska se prononcera sur cette question très prochainement et, en tant que Président de la Republika Srpska, j'ordonnerai de ne pas tenir compte de cette décision car elle n'a pas lieu d'être. » Milorad Dodik, Président de la Republika Srpska, *EuroBlic*, 6 septembre 2016.

financière (la loi sur les régimes fiscaux, la loi sur la comptabilité et l'audit, la loi sur les opérations en devises et les modifications de la loi sur les opérations de paiement). La législation adoptée permettra de continuer à intégrer le District de Brcko au système juridique bosnien, de faciliter la mise en œuvre du programme économique négocié avec le FMI et de doter le District d'instruments lui permettant d'accroître la transparence budgétaire, de lutter contre l'économie grise et d'obtenir des recettes. Tout au long de cette période, le Bureau a aidé les autorités législatives et exécutives du District et la Direction des finances et continuera de le faire, à la demande du District, en mettant l'accent sur la mise en œuvre de la législation adoptée.

27. Le 6 juillet, le tribunal d'instance de District de Brcko a confirmé l'acte d'accusation établi le 30 juin contre le chef du Département de l'aménagement du territoire et des droits de propriété du gouvernement de Brcko, qui est également le président du parti politique Alliance pour un avenir meilleur de la Bosnie (SBB) à Brcko. Celui-ci avait déjà été condamné pour des infractions similaires et, en 2007, avait été démis de ses fonctions au sein du gouvernement du District de Brcko (puis réhabilité) sur ordre du superviseur du District.

28. En raison d'une crise politique prolongée au sein de l'autorité du District de Brcko, le budget du District pour 2016 n'a pas été adopté dans les délais prévus, de sorte que les institutions du District ont dû fonctionner selon une disposition de financement temporaire. Le financement temporaire restreint tant le montant que l'utilisation des recettes et risquait donc de limiter la capacité des institutions du District de s'acquitter de leurs obligations juridiques. Au début du mois d'août, le superviseur du District a rappelé aux autorités locales que tout nouveau retard dans l'adoption du budget nuirait à la capacité du District de satisfaire à certaines obligations, dont l'allocation des recettes budgétaires à la Commission électorale du District pour la tenue d'élections locales en octobre. Après cela, l'Assemblée du District a finalement adopté le budget de 2016.

29. La décision portant modification de la décision relative à la protection des victimes civiles de la guerre, qui rectifie les dispositions discriminatoires concernant les victimes de viol et de violences sexuelles à Brcko, est entrée en vigueur le 18 juin 2015 mais elle n'a pas encore été mise en œuvre.

30. En août, en réponse à une demande que lui a présentée le maire de Brcko conformément à une ordonnance de 2007 exigeant son approbation pour tout référendum tenu dans le District, le Superviseur a informé les autorités qu'il ne permettrait pas la tenue du référendum du 25 septembre sur le territoire du District.

Renforcement de la primauté du droit

31. Au cours de la période considérée, mon bureau a continué de fournir une aide au Ministère de la sécurité de Bosnie-Herzégovine dans la mise en œuvre de la loi récemment adoptée sur les étrangers et de la loi sur l'asile, en appuyant notamment l'élaboration des règlements nécessaires à la mise en œuvre de cette législation.

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

Remise en cause de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine

32. Durant la période considérée, l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine a été remise en cause dans de nombreuses déclarations, principalement par des responsables du SNSD, le parti au pouvoir en Republika Srpska. Le Président de la Republika Srpska, Milorad Dodik, qui est aussi le chef du SNSD, est resté l'avocat le plus actif et le plus virulent de la dissolution de la Bosnie-Herzégovine. Dans plusieurs déclarations publiques, il a affirmé, de façon erronée, que la Republika Srpska était déjà un État² et que la Bosnie-Herzégovine n'en était pas un³. Il a également réclamé l'indépendance future de la Republika Srpska⁴, une hypothèse que Nebojša Radmanović, Vice-Président du SNSD, a également évoquée⁵.

33. Alors que les tensions politiques autour du référendum organisé en Republika Srpska s'accroissaient, Sefer Halilović, général pendant la guerre et aujourd'hui chef d'un petit parti bosniaque, a brandi la menace d'une reprise du conflit si le référendum avait lieu et si la Republika Srpska continuait à vouloir faire sécession⁶.

² La Republika Srpska est un État reconnu par l'Accord de Dayton. À l'école, j'ai appris qu'il fallait remplir trois critères pour pouvoir être considéré comme un État : un territoire, un gouvernement exerçant effectivement son autorité sur l'ensemble du territoire et un peuple qui veut que cet État existe. Que manque-t-il donc à la Republika Srpska? Rien. » Milorad Dodik, Président de la Republika Srpska, lors d'un rassemblement qui a eu lieu à Pale à l'issue du référendum en Republika Srpska, 25 septembre 2016.

³ « Je suis d'accord avec [Mladen] Ivanic [membre serbe de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine] lorsqu'il affirme que le 9 janvier devrait être désigné fête de l'État de Republika Srpska. Nous procéderons très rapidement à cette désignation et nous nous ajusterons, car la Republika Srpska est davantage un État que la Bosnie-Herzégovine. Nous trouverons un nouveau nom : 9 janvier, fête de l'indépendance de la Republika Srpska. » Milorad Dodik, Président de la Republika Srpska, RTRS, 20 septembre 2016.

⁴ « Personne n'exclut cette possibilité [d'un référendum pour l'indépendance]. Ni eux, ni nous. Il s'agit d'une question politique légitime qui mérite d'être examinée. Elle n'est pas à l'ordre du jour actuellement, mais, du point de vue de la politique et des principes, on ne peut écarter qu'elle le soit à l'avenir. » Milorad Dodik, Président de la Republika Srpska, Sputniknews.com, 21 juillet 2016.

⁵ « Il n'est pas nécessaire que le référendum pour l'indépendance se tienne en 2018, comme le SNSD l'a demandé à son congrès [d'avril 2015], mais il peut avoir lieu à ce moment-là. Beaucoup de choses peuvent être modifiées, mais il faut savoir que le peuple ne veut pas de la Bosnie-Herzégovine en l'état. Il est toutefois possible que, dans l'intervalle, la situation s'améliore, à certains égards, que le Haut-Représentant s'en aille, que toutes les décisions qu'il a prises soient annulées. Lorsque la Bosnie-Herzégovine fonctionnera conformément à l'Accord de Dayton tel qu'il a été signé, il n'y aura plus de raison d'organiser de référendum. » Nebojša Radmanović, Vice-Président du SNSD, *Nedeljnik*, 16 septembre 2016.

⁶ « Si, avec ce référendum [...], s'ils le maintiennent, s'ils vont jusqu'au bout et si ce référendum a bien lieu, vous devez savoir, et le public doit savoir, qu'à partir de ce jour-là, la Bosnie-Herzégovine de Dayton n'existera plus et que, sur le plan juridique, nous reviendrons à la République de Bosnie-Herzégovine [...] Par ailleurs, la population doit savoir qu'il n'y a plus d'Armée populaire yougoslave sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine [...] que la Serbie ne peut plus du tout venir en renfort [...] et que la Republika Srpska ne tiendrait que 10 à 15 jours dans ces conditions en cas de conflit. J'estime qu'il est préférable de discuter pendant 100 ans que de faire la guerre une seule journée. S'ils décident de faire sécession de la Bosnie-Herzégovine, ils doivent savoir que cela ne se fera pas pacifiquement. » Sefer Halilovic, TV1, 19 septembre 2016.

Redéfinition des frontières intérieures

34. De leur côté, des dirigeants croates sont revenus sur l'idée de République croate d'Herceg-Bosna⁷, pseudo-État qui existait pendant la guerre, et ont évoqué la possibilité d'une division du pays en trois unités fédérales ou plus suivant celui de chacun des trois peuples constitutifs qui constituait la majorité de la population, ou d'une « réorganisation territoriale » de la Fédération⁸.

Référendum organisé en Republika Srpska sur la désignation du 9 janvier comme fête nationale de la Republika Srpska

35. Comme il a été indiqué plus haut, le 15 juillet, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a décidé d'organiser un référendum en Republika Srpska le 25 septembre concernant la désignation du 9 janvier comme fête nationale de la Republika Srpska, remettant ainsi directement en cause une décision finale et exécutoire de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, ce qui a eu des conséquences politiques et juridiques préjudiciables à la stabilité de la Bosnie-Herzégovine. Le 25 septembre, les autorités de la Republika Srpska ont organisé ce référendum en dépit d'une deuxième décision de la Cour constitutionnelle suspendant la décision adoptée le 15 juillet par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et interdisant la tenue du référendum tant que la Cour n'aurait pas examiné sa constitutionnalité. Pour de plus amples informations, consulter mon Rapport spécial sur l'organisation d'un référendum en Republika Srpska en violation des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

Combattants étrangers

36. Selon les informations rendues publiques durant la période considérée, la Cour de Bosnie-Herzégovine a condamné sept personnes à un an d'emprisonnement pour avoir rejoint ou tenté de rejoindre l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL). Dans six cas, les peines ont été prononcées après que les prévenus, à la suite d'un accord avec le ministère public, eurent plaidé coupables d'avoir quitté ou prévu de quitter la Bosnie-Herzégovine en vue de rejoindre l'EIIL, alors qu'ils avaient connaissance de la décision du Conseil de sécurité du 30 mai 2013, inscrivant l'EIIL sur la liste des organisations terroristes.

Incidents interethniques liés aux élections

37. Dans le sud du pays, des irrégularités dans le déroulement du scrutin et des troubles ont eu lieu dans plusieurs bureaux de vote de la ville de Stolac, où le parti

⁷ « La République croate d'Herceg-Bosna n'a ni pris fin ni été abandonnée. Compte tenu de la situation actuelle de l'État de Bosnie-Herzégovine et de tout ce qui se passe aujourd'hui, aussi bien dans les milieux politiques sarajéviens qu'à Banja Luka, l'Herceg-Bosna n'a jamais été autant d'actualité en 20 ans. D'ailleurs, l'Herceg-Bosna vit encore par de nombreuses lois et entreprises publiques. De fait, toutes les lois de la République croate d'Herceg-Bosna sont toujours en vigueur dans tous les domaines qui ne sont pas régis au niveau de l'État. » Božo Ljubić (HDZ BiH), Président du Bureau de l'Assemblée nationale croate, discours prononcé à Grude le 28 août 2016.

⁸ « Cependant, l'égalité peut être obtenue de différentes manières et selon différents modèles, dont la réorganisation territoriale interne de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. » Dragan Čović, membre croate de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine et Président du HDZ BiH, lettre datée du 23 août 2016, adressée au Haut-Représentant et au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix.

bosniaque SDA et le parti croate HDZ BiH se disputaient le contrôle de la municipalité. Un candidat bosniaque au poste de maire s'est heurté au président croate de la commission électorale municipale qu'il soupçonnait de complicité de fraude électorale, et les deux hommes en sont venus aux mains. Même si l'on ne sait pas précisément ce qui s'est passé, l'incident a été suffisamment violent pour que la police intervienne. La Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a suspendu le processus électoral et un nouveau scrutin devra être organisé.

38. À Srebrenica, une localité de l'est du pays rendue tristement célèbre par le génocide perpétré contre les Bosniaques pendant la guerre, des sympathisants qui fêtaient l'apparente victoire du candidat serbe au poste de maire ont eu une altercation avec un groupe de partisans du candidat bosniaque près de sa permanence. La police locale est intervenue et a empêché qu'un incident grave ne se produise. D'éventuelles irrégularités concernant le matériel électoral dans quelques bureaux de vote ont aggravé les tensions et ont suscité une rumeur selon laquelle l'élection était « truquée » en faveur du candidat bosniaque, ce qui a entraîné d'autres petits incidents menaçant la sécurité. Le 4 octobre, après avoir appris que le matériel électoral aurait été falsifié, le Ministère de l'intérieur de la Republika Srpska a envoyé une équipe pour aider la police locale à vérifier cette information. Cette intervention de la police, ainsi que les reportages ayant indiqué à tort que cette équipe, qui avait pénétré dans la mairie de Srebrenica, faisait partie de la « police spéciale », ont contribué à attiser les tensions. Le SDA et des associations de victimes bosniaques ont demandé l'annulation du scrutin.

III. Institutions de l'État de Bosnie-Herzégovine

A. Présidence de la Bosnie-Herzégovine

39. Durant la période considérée, les larges controverses entourant la publication des résultats du recensement de 2013, l'accord concernant le Mécanisme de coordination sur les questions relatives à l'Union européenne et le référendum organisé en Republika Srpska ont entraîné des désaccords politiques au sein de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, qui a toutefois tenu six sessions ordinaires et une session extraordinaire durant cette période et a adopté plusieurs décisions notables.

40. La Présidence a donné des instructions concernant le rapport d'examen longuement débattu du secteur de la défense, document stratégique qui constitue l'une des étapes essentielles à l'activation du Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN, et a approuvé le Protocole à l'Accord de stabilisation et d'association signé avec l'Union européenne, jalon indispensable sur le chemin de l'adhésion à l'Union. Elle a également décidé de détacher davantage de troupes des Forces armées de Bosnie-Herzégovine auprès des missions de paix en République du Mali, en République démocratique du Congo et en République islamique d'Afghanistan et a adopté des décisions relatives à la destruction des munitions et des engins explosifs défectueux.

41. En août, Bakir Izetbegovic, qui exerce la présidence tournante, a adressé une lettre aux ambassadeurs du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix et à moi-même au sujet du référendum prévu en Republika Srpska concernant la fête nationale de la Republika Srpska pour demander une action internationale et

empêcher que la déstabilisation de la Bosnie-Herzégovine ne s'aggrave. Le même mois, M. Čović, membre croate de la Présidence, a lui aussi envoyé une lettre à mon Bureau et aux mêmes ambassadeurs sur une question différente. Il a expliqué en détail pourquoi il estimait que les Croates étaient désavantagés dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine, en particulier dans la Fédération, et a appelé l'attention de la communauté internationale sur ce point.

42. Le 3 octobre, la Présidence a adopté des modifications au Plan directeur pour le processus d'intégration européenne, qui fixait des délais non contraignants pour réviser la législation dans le sens demandé par la Cour européenne des droits de l'homme en 2009 dans son arrêt *Sejdić-Finci* et par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine en 2010 dans son arrêt concernant le système électoral en vigueur à Mostar. Selon ces modifications, les deux révisions nécessaires devraient être effectuées en 2017.

B. Conseil des Ministres de la Bosnie-Herzégovine

43. Durant la période considérée, le Conseil des Ministres de la Bosnie-Herzégovine s'est réuni régulièrement et a principalement abordé des questions intéressant la situation économique et l'Union européenne. Le 9 septembre, il a approuvé l'adaptation de l'Accord de stabilisation et d'association signé avec l'Union européenne. Le Protocole en question prévoyait des modifications techniques des dispositions de l'Accord concernant le commerce. Le 23 août, le Conseil des Ministres a adopté le Mécanisme de coordination sur les questions relatives à l'Union européenne, qui définissait la coopération institutionnelle et opérationnelle, ainsi que les organes conjoints du dispositif de coordination, leur composition et leurs compétences.

44. Le Conseil des Ministres a adopté son plan de travail pour la période 2017-2019 ainsi qu'un rapport intermédiaire sur le plan d'action pour la mise en œuvre du Programme de réforme de la Bosnie-Herzégovine. Il a également approuvé une politique de rémunération visant à limiter les dépenses publiques, respectant ainsi certains engagements qui figuraient dans le Programme de réforme et dans la lettre d'intention envoyée au FMI.

C. Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine

45. Les deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine se sont réunies régulièrement au cours de la période considérée. La Chambre des représentants a tenu neuf sessions ordinaires et deux sessions extraordinaires et la Chambre des peuples cinq sessions ordinaires et une session extraordinaire. La production législative est toutefois restée limitée sur le fond autant qu'en volume, même après que le Conseil des Ministres de la Bosnie-Herzégovine eut adopté le rapport intermédiaire concernant la mise en œuvre du Programme de réforme. Durant la période considérée, seules 3 nouvelles lois et 10 modifications de lois existantes ont été adoptées, tandis que 22 projets de loi ont été rejetés, dont 7 avaient été présentés par le Conseil des Ministres, y compris le projet de loi relatif au Médiateur pour les droits de l'homme et des textes modificatifs relatifs aux nouveaux droits d'accise, que les autorités de la Bosnie-Herzégovine avaient pris l'engagement d'adopter dans la lettre d'intention envoyée au FMI.

46. Les modifications proposées par les délégués de la Republika Srpska à la loi sur la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine ont été rejetées le 16 juin.

47. L'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a adopté des modifications à la loi électorale le 27 avril, ce qui a permis à la Commission électorale centrale de les appliquer pour les élections locales du 2 octobre. Ces modifications avaient auparavant été définies par un groupe de travail interinstitutions créé sous l'égide de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, en l'absence de soutien transpartisan, aucune des modifications de cette loi proposées individuellement par les parties pour permettre la tenue d'élections à Mostar n'a été retenue.

48. Durant la période considérée, des discours de plus en plus clivants ont souvent entraîné une interruption des débats, en particulier au sujet de la publication des résultats du recensement de 2013 et du référendum organisé en Republika Srpska concernant la fête nationale de la Republika Srpska.

IV. Fédération de Bosnie-Herzégovine

Faits nouveaux concernant la coalition au pouvoir dans la Fédération

49. Le 26 juillet, des différends à caractère ethnique apparus dans la coalition au pouvoir dans la Fédération (SDA-HDZ BiH-SBB) au sujet de modifications à la loi sur les loteries ont provoqué l'interruption et l'ajournement *sine die* d'une session de la Chambre des représentants de la Fédération. Le HDZ BiH a accusé les délégués bosniaques d'avoir mis en minorité les délégués croates en adoptant le projet de modifications et deux autres textes, dont le projet longtemps différé de loi fédérale sur les forêts, lors d'une session antérieure de la Chambre. Ces désaccords ont causé la suspension des sessions de la Chambre jusqu'au mois d'octobre, lorsqu'elle s'est de nouveau réunie pour adopter les mesures nécessaires à l'obtention de prêts du FMI et d'autres partenaires internationaux.

50. La Chambre des peuples de la Fédération a également suspendu ses sessions à la suite d'un différend portant sur des amendements visant à rétablir les avantages sociaux qui avaient été retirés à quelque 6 000 anciens combattants croates et ne s'est réunie de nouveau qu'en octobre, là encore pour adopter les mesures requises pour que la Fédération puisse recevoir des prêts de ses partenaires internationaux.

51. Malgré ces revers au Parlement, le Gouvernement fédéral s'est réuni régulièrement au cours de la période considérée. Il a proposé 9 nouvelles lois et la modification de 15 lois existantes. Le Parlement de la Fédération a adopté 3 nouvelles lois et a modifié 4 lois existantes.

La Chambre des peuples de la Fédération choisit un vice-président serbe

52. Le 23 juin, plus d'un an et demi après les dernières élections législatives, la Chambre des représentants de la Fédération s'est choisi un vice-président serbe, Drago Puzigaca, du SNSD. M. Puzigaca ayant été élu avec le soutien de seulement deux membres du groupe parlementaire serbe, le Président de ce groupe, Slavisa Sucur, du Parti social démocrate (SDP), s'est plaint que « quelqu'un d'autre » (c'est-à-dire les Bosniaques et les Croates) ait choisi le représentant des Serbes.

53. Toutefois, la nomination longuement attendue du vice-président serbe est une évolution bienvenue pour laquelle le Bureau du Haut-Représentant s'est mobilisé pendant plusieurs mois.

La Cour constitutionnelle de la Fédération suspend l'application des modifications de la loi relative à la fonction publique

54. Le 28 juin, la Cour constitutionnelle de la Fédération a suspendu l'application des modifications de la loi relative à la fonction publique portant sur la nomination et la révocation de directeurs, dont le Vice-Président fédéral avait demandé à la Cour d'examiner la constitutionnalité. Les nominations et les révocations restent gelées jusqu'à ce que la Cour ait rendu une décision sur le fond.

Toujours pas d'élections locales à Mostar

55. Le 2 octobre, les habitants de la ville de Mostar ont été privés de leur droit de participer aux élections locales en même temps que le reste du pays pour la deuxième fois depuis qu'en 2010, la Cour constitutionnelle a supprimé de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine les dispositions concernant Mostar, les partis locaux n'étant pas parvenus à trouver un accord sur les modifications à adopter pour combler le vide juridique et permettre la tenue d'élections. Les habitants de Mostar ont participé pour la dernière fois aux élections locales en 2008 et, depuis 2012, la ville n'a pas de conseil municipal élu.

56. En avril, M. Izetbegovic, Président du SDA, et M. Covic, Président de la HDZ BiH, n'ont pas réussi à s'entendre sur une proposition commune pour Mostar, tandis que la Chambre des représentants a rejeté quatre propositions différentes soumises par divers groupes politiques. Le 4 mai, la Commission électorale centrale a annoncé l'organisation d'élections locales en Bosnie-Herzégovine, à l'exception de Mostar, pour le 2 octobre.

57. À leur réunion de juin, les directeurs politiques du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix ont déploré que les partis politiques aient totalement échoué depuis cinq ans et demi à s'acquitter de leur obligation de mettre en œuvre l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle sur le système électoral à Mostar, l'une des exigences énoncées dans l'Accord de Dayton, et ont exhorté toutes les parties, en particulier le SDA et la HDZ BiH, à trouver un compromis avant le début du mois de juillet pour permettre aux électeurs résidant à Mostar de voter, et d'exercer ainsi l'un de leurs droits fondamentaux, pour la première fois en huit ans.

V. Republika Srpska

58. Au cours de la période considérée, la coalition au pouvoir conduite par le SNSD est restée stable et le Gouvernement de la Republika Srpska s'est réuni à intervalles réguliers. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska a tenu trois sessions ordinaires et trois sessions extraordinaires et a adopté neuf nouvelles lois et 17 séries de modifications de lois existantes.

59. La situation politique en Republika Srpska a été largement influencée par la montée des tensions entre Sarajevo et Banja Luka autour du référendum portant sur la question de savoir si le 9 janvier devait être désigné « Journée de la Republika

Srpska ». Les partis d'opposition – le Parti démocratique serbe (SDS), le Parti du progrès démocratique (PDP) et le Mouvement démocratique national (NDP) – en ont soutenu le résultat, se plaignant néanmoins du fait que ce référendum ait été organisé juste avant les élections municipales, ce qui a clairement avantagé le SNSD lors du scrutin.

60. Le 13 juillet, l'Assemblée nationale a adopté la loi sur la publication des résultats du recensement, disposant que la Republika Srpska peut publier des résultats distincts en suivant sa propre méthodologie. La loi a été publiée au Journal officiel de la Republika Srpska le 23 septembre et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre.

61. Aux élections locales du 2 octobre, le SNSD, au pouvoir, a largement devancé les partis d'opposition; le SDS a perdu 22 mairies, y compris dans certains bastions traditionnels du parti. Avec ses partenaires de coalition, le SNSB contrôlera désormais les deux tiers des administrations locales de la Republika Srpska.

Absence de coopération avec le Haut-Représentant

62. Comme je l'ai indiqué dans un précédent rapport, j'ai reçu plusieurs milliers de cartes postales au début de l'année, dans le cadre d'une initiative parrainée par le parti au pouvoir (SNSD), au sujet de la « Journée de la Republika Srpska » à laquelle était consacré le référendum du 25 septembre, organisé en violation de l'Accord de Dayton. On pouvait lire sur ces cartes : « Haut-Représentant, rentrez chez vous, Srpska poursuit les célébrations ... ». Des menaces de mort figuraient sur une vingtaine d'entre elles. Elles ont été transmises au Procureur de Bosnie-Herzégovine, qui a ouvert une enquête à ce sujet.

63. Les autorités de la Republika Srpska ont continué de refuser au Haut-Représentant l'accès aux informations et aux documents officiels, en violation des dispositions de l'annexe 10 de l'Accord de Dayton. D'après l'article IX de l'annexe 10, l'ensemble des autorités de la Bosnie-Herzégovine sont tenues de coopérer avec le Haut-Représentant, ainsi qu'avec les organisations et organismes internationaux. Les efforts répétés faits par le Comité directeur du Comité de mise en œuvre de la paix pour rappeler aux autorités de la Republika Srpska leurs obligations à cet égard ont été vains. Depuis 2007, le Gouvernement de la Republika Srpska ne transmet plus au Bureau du Haut-Représentant les informations et les documents qui lui sont demandés, quand bien même la Republika Srpska affirme fréquemment qu'elle respecte à la lettre l'Accord de Dayton.

VI. Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et poursuites pour crimes de guerre

64. Au cours de la période considérée, les autorités judiciaires de Serbie ont entamé une procédure visant à déterminer si elles reconnaissent ou non un jugement pour crimes de guerre prononcé par une cour de la Bosnie-Herzégovine à l'encontre de Novak Djukic, l'un des commandants de l'armée de la Republika Srpska durant la guerre, qui avait été condamné à 20 ans de réclusion. En 2010, Djukic avait été condamné à 25 ans d'emprisonnement pour des crimes de guerre commis contre des civils lors du bombardement de la ville de Tuzla en 1995. En 2014, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a annulé le verdict et la

Cour d'État, dans un nouveau jugement, l'a condamné à 20 ans de prison. Djukic s'est enfui en Serbie; la Bosnie-Herzégovine a émis un mandat d'arrêt international à son encontre.

VII. Renforcement de l'état de droit

Projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine

65. Le Ministère bosnien de la justice a préparé un nouveau projet de loi sur les tribunaux de Bosnie-Herzégovine, sans l'accord du groupe de travail sur plusieurs points importants, y compris les dispositions régissant la compétence pénale de l'État. Comme je l'ai indiqué dans un précédent rapport, la question de la compétence de la Cour de Bosnie-Herzégovine est un sujet de discordance majeur entre la Republika Srpska et les autres autorités politiques. Ce projet inclut des dispositions prévoyant que l'État de Bosnie-Herzégovine conserve sa compétence pénale actuelle eu égard, entre autres, à la criminalité organisée et à la corruption, en même temps que des variantes reflétant le point de vue de la Republika Srpska, qui souhaiterait restreindre la juridiction de l'État. J'ai bien précisé que la compétence au niveau de l'État ne pouvait être diminuée, puisqu'elle correspondait à la répartition des compétences entre l'État de Bosnie-Herzégovine et les entités telles que définie dans la Constitution.

Non-exécution des décisions judiciaires

66. La période considérée a été marquée par plusieurs atteintes très préoccupantes à l'état de droit, qui sont examinées dans d'autres sections du présent rapport. Le référendum de la Republika Srpska sur la décision de la Cour constitutionnelle de novembre 2015 constitue une violation des mesures conservatoires adoptées par cette cour et établit un dangereux précédent pour la Bosnie-Herzégovine. La déclaration du Président de la Republika Srpska selon laquelle les autorités n'exécuteraient pas la décision rendue par la Cour de Bosnie-Herzégovine qui reconnaît que l'État de Bosnie-Herzégovine est propriétaire d'un site sur lequel il est envisagé de construire des installations de défense à Han Pijesak (en Republika Srpska) et, de fait, l'inexécution effective de cette décision dans le délai imparti constituent un nouveau cas de non-respect des institutions judiciaires de l'État de Bosnie-Herzégovine et de l'état de droit en règle générale. J'ai maintes fois mis en garde contre les conséquences néfastes des atteintes à l'ordre juridique et constitutionnel du pays.

Citation à comparaître remise au Président de la Republika Srpska dans le cadre de l'affaire pénale liée au référendum du 25 septembre

67. Le 26 septembre, le Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine a cité Milorad Dodik, Président de la République Srpska et membre du SNSD, à comparaître pour être interrogé en tant que suspect sur son rôle dans l'organisation et la tenue du référendum du 25 septembre sur la « Journée de la Republika Srpska ». En vertu de l'article 239 du Code pénal de Bosnie-Herzégovine, la non-exécution des décisions rendues par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, la Cour d'État de la Bosnie-Herzégovine, la Chambre des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme constitue une infraction pénale punie de six mois à cinq ans d'emprisonnement. Le 3 octobre, le Président de

la Republika Srpska a refusé de se présenter et a déclaré que la citation à comparaître était une farce politiquement motivée. Suite à quoi, le Bureau du Procureur a confirmé qu'il enverrait une seconde citation. En réponse, M. Dodik a répété qu'il n'avait nullement l'intention de se rendre à Sarajevo pour être interrogé mais qu'il était prêt à faire une déclaration au Procureur n'importe où en Republika Srpska. Pendant ce temps, le Bureau du Procureur a élargi l'enquête menée sur l'organisation et la tenue du référendum à d'autres suspects.

Suspension du Procureur général de Bosnie-Herzégovine pour fautes disciplinaires

68. Le 28 septembre, la Commission disciplinaire du Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine a suspendu le Procureur général et une procédure disciplinaire pour abus de pouvoir est en cours. Le Procureur en charge des questions disciplinaires souhaite la révocation définitive du Procureur général pour manquement grave aux devoirs de la charge aux motifs suivants : il ne s'est pas récusé dans des affaires où il existait un conflit d'intérêts; il a eu des contacts inappropriés avec des juges et des parties; il a autorisé des personnes non qualifiées à exercer la fonction de procureur; il s'est ingéré dans le travail des juges et des procureurs dans l'intention d'entraver le bon déroulement de la procédure; et il a, de manière générale, porté lourdement atteinte à la confiance que le public accorde au Bureau du Procureur et à sa crédibilité. L'ancien Procureur général adjoint en charge des crimes de guerre est devenu Procureur général par intérim.

Lutte contre la corruption

69. En mai, la Republika Srpska a adopté une nouvelle loi sur la lutte contre la corruption, la criminalité organisée et les formes les plus graves de la criminalité économique, introduisant des changements dans l'organisation du Bureau du Procureur de la Republika Srpska.

70. En septembre, le Gouvernement de la Fédération a adopté la stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2016-2019 et un plan d'action pour sa mise en œuvre. Toutefois, les textes adoptés en 2014 portant création d'une division du Bureau du Procureur spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée n'ont toujours pas été appliqués. Il est particulièrement préoccupant de constater que, bien que ces textes soient entrés en vigueur en février 2015, ils ne peuvent toujours pas être appliqués car les conditions opérationnelles ne sont pas réunies. Cette situation crée une incertitude juridique quant à la question de savoir quelles sont les personnes compétentes pour travailler sur les affaires de corruption et de criminalité organisée dans la Fédération. La Cour suprême de la Fédération a tenté d'y remédier en décrétant que les instances qui étaient compétentes avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation restaient en charge de ces affaires. Il existe néanmoins un risque que toutes les enquêtes ouvertes après le 1^{er} février 2015 soient invalidées, ce qui pourrait conduire à l'impunité pour tous les coupables.

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

71. Les pressions politiques qui s'exercent sur le fonctionnement de la police continuent d'être le principal problème dans ce domaine. La désignation du Directeur de l'administration de la police fédérale en janvier 2015 n'a toujours pas

été entérinée, du fait d'un différend portant sur la validité d'une procédure de sélection antérieure. Les nominations des nouveaux directeurs généraux de la police du canton d'Herzégovine occidentale et du canton 10 sont en suspens depuis avril et décembre 2014, respectivement, car des parties intéressées au niveau local cherchent à assouplir les critères de sélection pour ces postes. De même, la désignation des membres des comités de sélection indépendants est retardée dans le canton de Posavina depuis 2011, dans le canton de Tuzla depuis 2014 et au niveau fédéral depuis 2015. Le 15 septembre, le canton de Bosnie centrale a nommé un nouveau directeur général de la police.

72. Fait positif, le canton d'Una-Sana a adopté une nouvelle loi sur les affaires intérieures en août 2016 et dispose ainsi, à l'image du canton de Sarajevo, du canton du Podrinje bosnien et du niveau fédéral, d'une législation améliorée permettant de limiter davantage encore l'exercice d'une influence politique inacceptable. Le canton de Tuzla a retardé la mise en œuvre de la nouvelle législation qu'il a adoptée en raison d'une ingérence politique.

73. La loi sur la police et les affaires intérieures de la Republika Srpska a été officiellement adoptée et est entrée en vigueur en juillet 2016, à l'issue des procédures engagées à ce sujet devant la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska.

74. Le Bureau du Haut-Représentant continue de suivre de près les modifications apportées à la législation sur la police et à en favoriser l'harmonisation dans toutes les juridictions du pays. Toutefois, les tentatives visant à rompre la cohésion des cadres législatifs se multiplient.

IX. Économie

75. Les institutions compétentes de la Bosnie-Herzégovine ont constaté une augmentation de l'activité économique dans le pays au cours des sept premiers mois de 2016 par rapport à la même période en 2015. Les exportations ont progressé de 1,8 % et les importations reculé de 0,8 %. Le taux de couverture des exportations par les importations s'est établi à 58,3 %, et le déficit de la balance commerciale a diminué de 4,1 %. La production industrielle a augmenté de 4 %, tandis que le niveau des prix s'est contracté de 1 %. Le chômage a baissé de 4,2 % en juillet par rapport à juillet 2015, le taux de chômage administratif étant de 41,6 %. Selon les estimations de la Banque mondiale, le taux de chômage effectif est de 25,4 % et la part du chômage des jeunes dans le chômage total s'élève à 54,3 %.

76. Les investissements directs étrangers ont augmenté de 114,1 % au premier trimestre, sous l'effet principalement de l'accroissement des investissements dans la production de substances et de produits chimiques, de charbon et de dérivés du pétrole, ainsi que dans le secteur financier. En juillet, le salaire net moyen en Bosnie-Herzégovine était de 832 marks convertibles de Bosnie-Herzégovine (BAM), ce qui représente une baisse de 0,6 % par rapport à juillet 2015, et la pension moyenne se montait à 359 marks convertibles, soit 0,2 % de plus qu'en juillet 2015. La pension minimum était de 174 marks convertibles en Republika Srpska et de 326 marks convertibles dans la Fédération (1 mark convertible équivaut à peu près à 0,5 euro).

77. Le 9 septembre, l'agence Standard & Poor's a attribué à la Bosnie-Herzégovine une note de crédit B assortie d'une perspective stable. Dans le *Rapport sur l'investissement 2016* de la CNUCED, la Bosnie-Herzégovine est classée quatrième sur les cinq pays d'Europe du Sud-Est en ce qui concerne les flux entrants d'investissements directs étrangers en 2015. Dans l'indice de liberté économique de 2016 de la Heritage Foundation, elle se classe 109^e sur 178 pays dans le monde (contre 97^e en 2015) et 39^e sur 43 pays d'Europe (contre 38^e en 2015). Elle a également reculé de la 78^e à la 91^e place sur les 159 pays et territoires figurant dans le *Economic Freedom of the World 2016 Annual Report*. Dans le *Global Competitiveness Report for 2016-2017* du Forum économique mondial, elle se place à la 107^e position sur 138 économies en termes de compétitivité, gagnant ainsi quatre places par rapport à la période 2015-2016.

78. Le secteur bancaire est jugé en général stable et liquide. Dans le cadre des engagements pris par la Bosnie-Herzégovine auprès du FMI, des audits externes sont en cours dans neuf banques commerciales du pays qui ont fait l'objet d'une supervision renforcée en 2015 ou qui ont connu une expansion rapide du crédit. Les conséquences de la faillite de deux banques de Republika Srpska (Bobar Banka et Banka Srpske), qui a suscité des inquiétudes quant à la santé du secteur bancaire, ont été fortement atténuées par l'agence de garantie des dépôts de l'État, qui a géré les remboursements aux déposants assurés avec compétence et efficacité.

Questions budgétaires

79. Les recettes fiscales indirectes ont continué d'augmenter, ce qui est essentiel à la stabilité budgétaire à tous les échelons administratifs de l'État. Durant les huit premiers mois de 2016, l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte de la Bosnie-Herzégovine a perçu 2,7 % (113 millions de marks convertibles) de plus par rapport à la même période en 2015.

80. Le 7 septembre, le FMI a approuvé, au titre du Mécanisme élargi de crédit (MEDC), un accord en faveur de la Bosnie-Herzégovine d'un montant d'environ 553,3 millions d'euros destiné à améliorer le climat économique, à réduire la voilure de l'État, à améliorer la qualité des dépenses publiques et à protéger le secteur financier. Cette décision a permis un décaissement immédiat d'environ 79,2 millions d'euros au profit de la Bosnie-Herzégovine, le montant résiduel devant être versé en 11 tranches en fonction des résultats constatés dans les examens trimestriels des progrès accomplis sur le plan des réformes.

81. La Fédération reçoit deux tiers et la Republika Srpska un tiers de la somme décaissée par le FMI au titre du MEDC. La conclusion de l'accord a été d'abord entravée par les retards pris dans l'application des mesures antérieurement prescrites par le FMI et par la signature tardive de la lettre d'intention par le Président du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, Denis Zvizdić, et le Premier Ministre de la Fédération, Fadil Novalić, tous deux membres du Parti de l'action démocratique, qui refusaient de signer la lettre d'intention tant que les autorités de la Republika Srpska n'accepteraient pas l'adaptation de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne, le mécanisme de coordination sur les questions relatives à l'Union européenne et un certain nombre de stratégies sectorielles de l'État.

82. L'augmentation des recettes fiscales indirectes, les emprunts nationaux et le maintien de l'assistance financière internationale ont contribué à la stabilité

budgétaire durant la période considérée. Au cours de la prochaine période, les obligations de paiement de la dette extérieure risquent de poser quelques difficultés. En 2017, le service de la dette extérieure augmentera de 23 %, après avoir enregistré une hausse de 26 % en 2016.

83. Le Ministre des finances et du trésor de la Bosnie-Herzégovine met actuellement la dernière main au projet de loi sur le budget des institutions de la Bosnie-Herzégovine et les obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2017, établi à partir du cadre général de l'équilibre et des politiques budgétaires pour la période 2017-2019, qui ne devrait pas prévoir une augmentation des budgets des institutions de l'État. Le financement des institutions publiques est maintenu au même niveau depuis 2012, s'agissant aussi bien du montant total (950 millions de marks convertibles) que du montant des recettes fiscales indirectes (750 millions de marks convertibles), qui représente 78,9 % du montant total des recettes budgétaires. Les autres sources de recettes des institutions de l'État sont limitées. Même si ces difficultés financières ne risquent pas de compromettre la stabilité des institutions de l'État, elles pourraient empêcher ces dernières d'honorer intégralement leurs obligations, et ce, d'autant plus désormais que la Bosnie-Herzégovine a présenté sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne.

84. Le 25 août, le Gouvernement de la Fédération a adopté le rapport sur l'exécution du budget pour la période allant de janvier à juin 2016, qui récapitule les données générales relatives aux institutions fédérales, cantonales et locales ainsi qu'aux fonds extrabudgétaires. Le montant total des recettes s'est élevé à 3,5 milliards de marks convertibles, soit 4,7 % de plus par rapport à la même période en 2015 mais 6,9 % de moins par rapport aux prévisions budgétaires. Le montant total des dépenses était de 3,2 milliards de marks convertibles, soit 4,8 % de plus par rapport à 2015 mais 7,6 % de moins par rapport aux prévisions. Durant la période considérée, le Gouvernement de la Fédération a levé 219,9 millions de marks convertibles en émettant des bons du trésor à court et à long terme pour couvrir les besoins budgétaires courants. La première tranche accordée par le FMI à la Fédération n'a pas été versée en raison des différends politiques qui divisent le Parlement de la Fédération. Les fonds provenant des emprunts nationaux et internationaux prévus au budget de 2016 de la Fédération s'élèvent à 712 millions de marks convertibles. Le budget de 2017 de la Fédération est en cours d'établissement.

85. La stabilité de la caisse de retraite de la Fédération suscite des inquiétudes, car celle-ci accuse un déficit d'environ 200 millions de marks convertibles, imputable à l'économie souterraine, aux dispositions législatives relatives à la retraite anticipée, à l'augmentation du nombre de retraités et à un mauvais recouvrement des cotisations. À titre provisoire, des emprunts ont été contractés auprès des banques commerciales pour verser des arriérés de pensions à quelque 408 000 retraités de la Fédération.

86. Les difficultés budgétaires qui se posent au niveau des cantons s'expliquent principalement par les déficits accumulés imputables à des problèmes de dépenses hérités du passé qui n'ont pas été réglés, l'absence de volonté de mener des réformes et la diminution contestable des montants alloués par le Gouvernement de la Fédération.

87. Le 1^{er} septembre, le Gouvernement de la Republika Srpska a adopté le rapport sur l'exécution du budget pour la période allant de janvier à juin 2016. Selon ce

rapport, les recettes et les dépenses ont atteint un montant total de 1,2 milliard de marks convertibles, soit 3 % de moins que prévu. Les besoins budgétaires courants du Gouvernement de la Republika Srpska ont été pour une grande part financés aux moyens d'emprunts nationaux. Entre janvier et mi-septembre, le Gouvernement a levé 408 millions de marks convertibles en émettant des bons du trésor à court et à long terme. En outre, le 12 septembre, il a décidé d'accepter la première tranche accordée par le FMI d'un montant d'environ 52 millions de marks convertibles. Les fonds provenant des emprunts nationaux et internationaux prévus au budget de 2016 de la Republika Srpska se sont élevés à 558,3 millions de marks convertibles.

88. En Republika Srpska, ce sont la situation du secteur de la santé et les pensions de retraite qui suscitent des inquiétudes. En 2015, la caisse d'assurance maladie a enregistré un déficit de 84,3 millions de marks convertibles, tandis que les institutions de soins de santé ont accumulé 513 millions de marks convertibles de dettes. Le Ministère de la santé et de la protection sociale de la Republika Srpska a annoncé qu'il coopérerait avec la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international afin de rationaliser le système de santé de l'entité. La caisse de retraite de la Republika Srpska est également en difficulté en raison notamment du recouvrement inefficace des recettes et de l'augmentation du nombre de retraités. L'inclusion de la caisse de retraite dans le budget de 2016 a permis de régler le problème des arriérés de versements à 256 000 retraités, mais a retardé d'autres paiements prévus au budget.

Obligations internationales

89. Le 14 juillet, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a adopté la stratégie-cadre des transports de la Bosnie-Herzégovine pour 2016-2030. L'adoption de cette stratégie ouvre la voie au financement international de projets d'infrastructure en Bosnie-Herzégovine. La stratégie est basée sur les documents stratégiques de l'entité et du district de Brčko.

90. Le 14 octobre, le Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie a levé les mesures prises à sa session de 2015 à l'encontre de la Bosnie-Herzégovine pour violations persistantes des obligations imposées par le traité instituant la Communauté de l'énergie, en particulier en ce qui concerne le secteur gazier. Cette décision résulte de l'accord du 13 octobre, par lequel les ministres compétents de l'État et des entités se sont engagés à soutenir l'adoption au niveau de l'État d'une loi réprimant les infractions signalées. Si cette loi n'est pas adoptée avant fin mars 2017, les mesures prises contre la Bosnie-Herzégovine seront automatiquement rétablies.

X. Retour des réfugiés et des personnes déplacées

91. Le respect du droit des réfugiés et des déplacés à retourner dans leurs foyers d'avant guerre demeure indispensable pour que soit intégralement appliquée l'annexe 7 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, qui fait obligation aux autorités à tous les niveaux de « créer sur leur territoire des conditions politiques, économiques et sociales favorables au rapatriement librement consenti et à la réintégration harmonieuse des réfugiés et des personnes déplacées, sans préférence pour un groupe particulier ».

92. Le référendum en Republika Srpska a contribué à créer un sentiment de malaise général entre les groupes ethniques dans les communautés mixtes de rapatriés, en particulier à Srebrenica, où le maire bosniaque a refusé de participer à l'organisation du référendum au motif que celui-ci était contraire à une mesure conservatoire prononcée par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine.

93. Je demeure préoccupé par les difficultés que les rapatriés continuent de rencontrer dans le domaine de l'éducation dans plusieurs collectivités locales, notamment en ce qui concerne l'emploi et l'appellation des langues officielles. À ce sujet, je suis particulièrement troublé par le fait que la Republika Srpska ne respecte pas la décision rendue le 24 mai par la Cour constitutionnelle sur cette question.

XI. Médias

94. Le service public de la radio et de la télévision de Bosnie-Herzégovine a continué de se heurter à des problèmes de financement et à la difficulté de s'affranchir de toute ingérence politique indue. L'accord provisoire de financement au moyen de taxes prélevées par les trois principaux opérateurs de télécommunications a été prorogé pendant l'été, mais une solution permanente reste à trouver. Après des retards considérables, les services publics de radiodiffusion et de télévision en Bosnie-Herzégovine ont émis à titre expérimental un signal numérique terrestre dans trois centres (Sarajevo, Banja Luka et Mostar).

95. En avril 2016, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a nommé Predrag Kovač Directeur général de l'autorité de régulation des communications de Bosnie-Herzégovine pour un mandat de quatre ans.

XII. Défense

96. Le 27 juin, la Présidence de la Bosnie-Herzégovine a arrêté les orientations relatives à la révision de la stratégie de défense et donné au Ministère de la défense jusqu'au 30 novembre 2016 pour l'achever. Elle a notamment adopté une solution de compromis sur les effectifs des forces armées de la Bosnie-Herzégovine. La révision de la stratégie de défense prévoit de ramener les effectifs actuels (10 000 militaires d'active et 5 000 réservistes) à 9 200 militaires d'active et 4 600 réservistes une fois que la mise en œuvre du Plan d'action pour l'adhésion de l'OTAN, sans cesse remise, aura finalement démarré.

XIII. Force de l'Union européenne

97. La mission militaire de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR) continue de jouer un rôle important en soutenant les efforts déployés par la Bosnie-Herzégovine pour maintenir la sécurité, ce qui permet à mon Bureau et à d'autres organisations internationales de s'acquitter de leurs mandats. La présence de l'EUFOR sur le terrain, notamment de ses équipes de liaison et d'observation, demeure un important facteur de stabilité et de sécurité.

XIV. Avenir du Bureau du Haut-Représentant

98. Les directeurs politiques du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix se sont réunis à Sarajevo les 7 et 8 juin 2016 afin de présenter les progrès accomplis dans l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et d'exprimer leur attachement sans réserve à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine. Le Comité directeur a également réaffirmé la nécessité d'achever le programme « 5 plus 2 », qui demeure nécessaire pour la fermeture du Bureau du Haut-Représentant. La prochaine réunion doit avoir lieu à Sarajevo les 6 et 7 décembre 2016.

99. Depuis le début de mon mandat en mars 2009, le budget du Bureau a diminué de plus de 46 % et ses effectifs ont été réduits de plus de 51 %. Face à une telle contraction des moyens, il est indispensable que je dispose des ressources budgétaires et humaines nécessaires pour mener à bien mon mandat, conformément aux dispositions de l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine.

XV. Présentation de rapports

100. Conformément à la pratique consistant à présenter régulièrement des rapports périodiques pour transmission au Conseil de sécurité, comme il est demandé dans sa résolution 1031 (1995), le présent document constitue mon seizième rapport périodique. Si le Secrétaire général ou un membre du Conseil souhaite à un moment donné un complément d'information, je me ferais un plaisir de lui présenter un compte rendu écrit supplémentaire. Je compte présenter mon prochain rapport au Secrétaire général en avril 2017.

Pièce jointe

Rapport spécial sur l'organisation d'un référendum en Republika Srpska en violation des décisions de la Cour constitutionnelle de l'État de Bosnie-Herzégovine

Adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le Haut-Représentant

21 octobre 2016

Résumé

En ma qualité d'autorité suprême en matière d'interprétation de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et de ses annexes, je tiens à informer le Conseil de sécurité de l'ONU que la Republika Srpska a gravement violé les obligations mises à sa charge par l'Accord-cadre et notamment la Constitution de la Bosnie-Herzégovine figurant en son annexe 4 en organisant un référendum sur son territoire le 25 septembre au mépris de décisions définitives et contraignantes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

Alors que, par mesure conservatoire du 17 septembre, la Cour constitutionnelle a suspendu la décision prise le 15 juillet 2016 par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'organiser un référendum jusqu'à ce qu'elle statue définitivement sur la question, la Republika Srpska a néanmoins organisé ledit référendum le 25 septembre, violant ainsi une décision définitive et contraignante de la Cour. La question posée aux citoyens de la Republika Srpska était de savoir s'ils étaient pour ou contre la désignation du 9 janvier comme « Journée de la Republika Srpska ».

En rejetant l'application des décisions définitives et contraignantes de la Cour constitutionnelle, aussi bien par l'organisation du référendum que par ses déclarations publiques, le Président de la Republika Srpska, Milorad Dodik, a enfreint la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et l'Accord-cadre.

Ce référendum s'inscrit dans le prolongement d'une politique pratiquée depuis longtemps par la Republika Srpska qui tend à affranchir l'entité du système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine chaque fois que cela sert les visées politiques de ses dirigeants et à contester la souveraineté de l'État et de ses institutions principales, en particulier en remettant constamment en cause la juridiction suprême et ses décisions.

En 2011, dans le dessein de faire entériner cette politique par un vote populaire, les autorités de la Republika Srpska avaient d'abord décidé de tenir un référendum sur le système judiciaire de la Bosnie-Herzégovine et les décisions du Haut-Représentant. À la suite d'intenses efforts diplomatiques de haut niveau, les autorités de la Republika Srpska avaient renoncé à l'organiser. Toutefois, en 2015, les autorités de la Republika Srpska ont à nouveau décidé d'organiser un référendum sur la même question, et ce, malgré la mise en place du Dialogue structuré sur la justice entre l'Union européenne et la Bosnie-Herzégovine, une instance vouée à régler les questions judiciaires. Même si le référendum n'a finalement pas eu lieu, la décision prise le 15 juillet 2015 par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de tenir le

référendum n'a jamais été rapportée, pas plus qu'elle n'a été publiée au Journal officiel de la Republika Srpska. En d'autres termes, aucun obstacle juridique ne s'oppose à ce que le référendum ait lieu et le Président de la Republika Srpska a même récemment annoncé qu'il pourrait être remis sur la table. J'ai rendu compte de cette situation plus en détail au Conseil de sécurité dans mon rapport quarante-huitième rapport du 11 septembre 2015 ainsi que dans mon rapport spécial du 4 septembre 2015.

Cette attitude systématique de rejet de l'autorité et de l'applicabilité des décisions des institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine ne se manifeste pas seulement par lesdits référendums. Ainsi, les autorités de la Republika Srpska ont également déclaré qu'elles ne tiendraient pas compte de la décision de la Cour constitutionnelle rendue le 13 juillet 2012 concernant la propriété et la répartition des biens de l'État. La Cour constitutionnelle a clairement établi qu'en vertu des dispositions applicables de la Constitution de l'État de Bosnie-Herzégovine, la Bosnie-Herzégovine était le titulaire de ces biens et qu'il lui appartenait exclusivement d'en régler la répartition, tout en tenant compte des besoins des entités. En conséquence, la question de la répartition des biens publics entre les échelons administratifs de l'État n'a guère progressé.

Autre exemple plus récent du refus direct d'appliquer les décisions rendues par les institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine, les autorités de la Republika Srpska ont décidé d'ignorer la décision de la Cour de Bosnie-Herzégovine concernant l'emplacement potentiel d'installations militaires à Han Pijesak en Republika Srpska. Dans cette affaire, la Republika Srpska a également refusé de déférer à la décision finale rendue par la Cour d'État le 27 juillet lui faisant obligation d'enregistrer les biens utilisables par la défense au nom de l'État de Bosnie-Herzégovine. Le 6 septembre 2016, le Président de la Republika Srpska a déclaré qu'aucun enregistrement ne serait effectué et ajouté que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska se prononcerait sur cette question très prochainement et qu'en sa qualité de Président de l'entité, il interdirait par décret l'enregistrement de ces biens, au motif que cette mesure était dénuée de fondement juridique valable¹. À la date de l'établissement du présent rapport, le délai imparti au Service des questions géodésiques et des biens de la Republika Srpska pour appliquer la décision de la Cour avait expiré.

¹ « Vol d'une partie du territoire accordé par l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine », *EuroBlic*, 6 septembre 2016.

Politique tendant à affranchir la Republika Srpska du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine

1. Par l'organisation d'un référendum au niveau de l'entité en violation directe de la décision de la Cour constitutionnelle, les autorités de la Republika Srpska ont confirmé leur politique visant à remettre en cause et à méconnaître l'autorité des décisions de cette institution fondamentale instituée par l'Accord-cadre, qui a seule compétence pour statuer par une décision définitive et contraignante sur les différends d'ordre constitutionnel qui s'élevaient entre les échelons administratifs de l'État.

2. Le fait qu'après le référendum, le Président de la Republika Srpska (Parti social démocrate indépendant) ait refusé de déférer à une convocation du Procureur de Bosnie-Herzégovine, qui souhaitait l'entendre sur son rôle dans la violation de la mesure conservatoire prononcée par la Cour constitutionnelle, et qu'il n'ait toujours pas comparu apporte une preuve supplémentaire de cette politique.

3. Je m'inquiète particulièrement du fait qu'en rejetant les décisions définitives et contraignantes de la Cour constitutionnelle et en particulier ses mesures conservatoires, les autorités de la Republika Srpska ont créé un précédent qui leur permet de recourir aux référendums pour justifier la violation des obligations mises à leur charge par l'Accord-cadre, indépendamment de toute décision finale de la Cour. En l'espèce, le référendum organisé par la Republika Srpska dépasse le cadre de la rhétorique politique habituelle et des manœuvres de campagnes préélectorales, ainsi que la question des jours fériés, en remettant en cause les fondements de l'Accord-cadre et la viabilité des structures instituées en vertu de ses dispositions.

4. Parallèlement à la tentative susmentionnée de tenir un référendum sur le pouvoir judiciaire de la Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant, question qui sort du champ de compétence de la Republika Srpska, le Président de cette entité a également évoqué la possibilité d'organiser un référendum sur l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Par ailleurs, le Parti social démocrate indépendant, parti au pouvoir dirigé par le Président, a inscrit dans son programme l'organisation d'un référendum sur la sécession en 2018.

5. Pour les raisons qui précèdent, je pense que les actions de la Republika Srpska sont déstabilisatrices et remettent gravement en question la pérennité des efforts déployés pour mettre en œuvre les dispositions à caractère civil de l'Accord-cadre.

Événements ayant conduit à l'organisation d'un référendum le 25 septembre

Adoption par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'une décision sur l'organisation d'un référendum

6. Le 15 juillet 2016, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a décidé d'organiser un référendum sur le territoire de la Republika Srpska le 25 septembre 2016. Selon cette décision, la question posée aux citoyens de l'entité était la suivante : « Êtes-vous favorable à la désignation du 9 janvier comme Journée de la Republika Srpska? »

Décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur la loi de la Republika Srpska relative aux jours fériés

7. La décision de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'organiser un référendum faisait suite à la décision rendue sur le même sujet le 26 novembre 2015 par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, par laquelle cette dernière a fait droit à la requête présentée par Bakir Izetbegović, membre de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, tendant au contrôle de la constitutionnalité de l'alinéa b) de l'article 3 de la loi de la Republika Srpska sur les jours fériés. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a notamment estimé que la désignation du 9 janvier comme Journée de la République et la célébration de la Journée de la République à cette date violaient un certain nombre de dispositions de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, en particulier celles relatives au principe de non-discrimination². La Cour a ordonné à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de mettre la disposition contestée en conformité avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine dans les six mois suivant le prononcé de la décision de la Cour et d'informer cette dernière des mesures prises pour en assurer l'application.

8. Plus tôt, dans une déclaration adoptée le 17 avril 2015 sur la loi relative aux jours fériés, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska avait exprimé son intention de ne pas appliquer la décision à intervenir de la Cour constitutionnelle si celle-ci n'était pas conforme aux vues publiquement exprimées de la Republika Srpska, ainsi que son intention d'examiner les décisions antérieures de la Cour. Elle avait également remis en cause la présence de juges internationaux à la Cour constitutionnelle, prévue à l'article VI de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, et la légitimité des décisions rendues avec leur participation. Elle invitait enfin l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine à adopter une loi sur la Cour constitutionnelle afin d'en fixer la composition, les modalités d'élection, l'organisation, la compétence, la procédure et autres aspects relatifs à son fonctionnement.

9. Le 23 novembre 2015, trois jours avant la séance plénière de la Cour constitutionnelle, le Président, le Premier Ministre et le Président de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ont, dans une déclaration commune concernant l'affaire relative à la loi sur les jours fériés, affirmé que toute décision de la Cour tendant à annuler ladite loi serait motivée par des considérations politiques et non juridiques et ne serait pas applicable sur le territoire de l'entité. Ils ont également indiqué que ni la Cour ni aucune autre juridiction au monde ne pouvait annihiler la volonté populaire, exprimée dans la décision de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, de célébrer le 9 janvier comme Journée de la République, avant d'ajouter que, la Republika Srpska ayant été fondée le 9 janvier 1992, il était tout à fait naturel de célébrer la Journée de la République à cette date³.

² La Cour a jugé que le paragraphe b) de l'article 3 de la loi attaquée n'était pas conforme au paragraphe 2 de l'article I de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, au paragraphe 4 de l'article II de la Constitution et aux alinéas a) et c) du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et à l'article 1 du Protocole n°12 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

³ « Dirigeants de la Republika Srpska : Nous célébrerons cette journée, quelle que soit la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine », *NI*, 23 novembre 2015. Consultable à l'adresse : rs.n1info.com/a111798/Svet/Region/RS-ce-slaviti-Dan-Republike-bez-obzira-na-odluku-Ustavnog-suda-BiH.html.

10. Le 29 novembre 2015, dans une déclaration commune publiée en réponse à la décision de la Cour constitutionnelle du 26 novembre sur la loi de la Republika Srpska relative aux jours fériés, les dirigeants politiques de la Republika Srpska ont déclaré souscrire à la déclaration de l'Assemblée nationale du 17 avril 2015. Ils ont également exigé que l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine adopte dans un délai de 120 jours une loi sur la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine tendant à la suppression des juges internationaux. Ils ont en outre engagé l'Assemblée nationale à adopter une décision sur la tenue d'un référendum donnant aux citoyens de la Republika Srpska le choix d'accepter ou non la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine du 26 novembre sur la loi de la Republika Srpska relative aux jours fériés⁴.

11. Le 20 juin 2016, six jours avant l'échéance du délai fixé à l'Assemblée nationale par la Cour constitutionnelle pour l'application de sa décision, les autorités de la Republika Srpska ont demandé à la Cour de revoir sa décision du 26 novembre 2015, en faisant valoir des faits dont celle-ci n'aurait pas eu connaissance ou qu'elle n'aurait pas pris en considération au moment de statuer.

Adoption par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'une décision sur l'organisation d'un référendum et réactions

12. Le 15 juillet 2016, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a décidé d'organiser un référendum sur le territoire de la Republika Srpska le 25 septembre 2016. Dans l'exposé des motifs de la décision de l'Assemblée nationale, les partisans du référendum ont justifié le choix du 9 janvier 1992 par le fait que cette date désignait un événement historique et politique incontestable et cité les déclarations de l'Assemblée nationale et des dirigeants politiques de la Republika Srpska des 17 avril et 29 novembre 2015. Dans mes quarante-septième et quarante-neuvième rapports au Conseil de sécurité, j'ai indiqué que ces deux déclarations remettaient en cause l'Accord-cadre.

13. Dans mes déclarations publiques, j'ai également fait savoir que demander aux citoyens de la Republika Srpska de se prononcer sur une question déjà jugée par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine remettait en cause l'Accord-cadre et j'ai exhorté les autorités de la Republika Srpska à respecter les fondements de cet accord et à régler cette question par des moyens légaux.

14. Le 19 août, le Superviseur du district de Brčko a informé le maire du district que, comme lui en donnait la faculté une ordonnance de 2007 subordonnant l'organisation des référendums sur le territoire du district à son autorisation écrite préalable, il ne donnerait pas son accord à la tenue du référendum.

15. Le 30 août 2016, les ambassadeurs siégeant au Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, à l'exception de celui de la Fédération de Russie, ont exhorté les autorités de la Republika Srpska à ne pas organiser de référendum dans une déclaration dont la teneur suit :

« La Constitution de la Bosnie-Herzégovine dispose clairement que les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et contraignantes, et que les entités sont tenues de se conformer aux décisions des institutions de la Bosnie-Herzégovine. À cet égard, en demandant aux électeurs de se prononcer

⁴ « Une déclaration commune rejette la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine », *Srna*, 30 novembre 2015.

sur une question déjà jugée par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, le référendum proposé par la Republika Srpska nuit à la stabilité du pays et crée des tensions politiques qui détournent inutilement l'attention de la Bosnie-Herzégovine des défis économiques et sociaux majeurs auxquels elle fait face. Nous prions les autorités de la Republika Srpska de ne pas organiser ce référendum. »

16. Le même jour, le Président de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, Mirsad Ćeman, a déclaré dans une interview télévisée que le référendum de la Republika Srpska était une manœuvre politique visant à contester l'autorité de la Cour par des moyens non légaux et a expliqué que le recours à de tels moyens, en l'occurrence des décisions juridiques comme la déclaration et l'organisation d'un référendum, avait clairement pour objet d'exercer une pression politique directe sur la Cour constitutionnelle⁵.

17. Dans un communiqué de presse conjoint publié à l'issue d'une réunion tenue à Belgrade avec le Président de la Republika Srpska et d'autres responsables de l'entité, les Président et Premier Ministre serbes, Tomislav Nikolić et Aleksandar Vučić, ont déclaré qu'ils ne soutenaient pas le référendum de la Republika Srpska, mais qu'ils ne voulaient en aucun cas influencer les dirigeants légalement élus de l'entité⁶.

18. Le 1^{er} septembre, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a rejeté comme infondée et irrecevable la demande de la Commission du référendum de la Republika Srpska tendant à la communication des listes du registre électoral central. Autrement dit, le référendum n'a pas été organisé à partir d'un registre électoral officiel de la Commission électorale centrale.

19. Le 2 septembre, le Président de la Republika Srpska a déclaré que le référendum pourrait être interdit ou être suspendu par une ordonnance de référé, mais que le référendum serait tout de même organisé⁷.

Décision de la Cour constitutionnelle sur l'organisation d'un référendum et mesures conservatoires ordonnées

20. Entre le 24 août et le 3 septembre 2016, un grand nombre de responsables des institutions de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont demandé à la Cour constitutionnelle de régler le différend avec la Republika Srpska concernant la décision de l'entité d'organiser un référendum sur une question déjà jugée par la Cour (en novembre 2015)⁸. Ils ont fait valoir que la décision de la Republika Srpska remettait en cause une décision de la Cour

⁵ M. B., « Ćeman : La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine subit des pressions politiques directes », Fena, 30 août 2016.

⁶ « Nikolić et Vučić n'appuient pas la décision tendant à organiser un référendum, mais ne la rejettent pas non plus », SRNA, 1^{er} septembre 2016.

⁷ « Dodik : Le référendum pourrait être interdit », N1, 2 septembre 2016. Consultable à l'adresse : rs.n1info.com/a190037/Svet/Region/Dodik-o-eventualnoj-zabrani-referenduma.html.

⁸ La Cour a été saisie par : le Président de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, Bakir Izetbegović; le Président de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine, Safet Softić; le Premier Vice-Président de la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine, Sefik Džaferović; 4 représentants de la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine; 25 membres de la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine; 35 membres de la Chambre des représentants de la Fédération; 16 députés de la Chambre des peuples de la Fédération.

constitutionnelle et violait la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, et ont prié la Cour de casser la décision de l'Assemblée nationale de l'entité sur l'organisation du référendum et de la contraindre à annuler toutes les décisions et activités s'y rapportant. Ils ont également demandé à la Cour d'ordonner des mesures conservatoires afin de suspendre l'exécution de la décision de l'Assemblée nationale jusqu'à ce que la juridiction se prononce sur la constitutionnalité de cette décision.

21. Lors de sa séance plénière du 17 septembre, la Cour constitutionnelle a rejeté la demande de réexamen de sa décision de novembre 2015 présentée le 20 juin par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Pour rejeter la requête, la Cour a retenu qu'aucun élément nouveau justifiant un réexamen n'avait été apporté.

22. Le même jour, la Cour constitutionnelle a ordonné à titre conservatoire la suspension de la décision l'Assemblée nationale sur l'organisation d'un referendum jusqu'à ce qu'elle statue définitivement sur la constitutionnalité de cette décision qui lui a été déférée par le Président de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, Bakir Izetbegović, et par des députés des parlements de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. La Cour a considéré qu'il y avait des raisons suffisantes de penser qu'organiser un référendum avant qu'elle ne rende sa décision à ce sujet nuirait gravement et irrémédiablement à l'application de sa précédente décision, à son bon fonctionnement et à l'ordre constitutionnel en général. Elle a souligné que la protection de l'ordre constitutionnel et de la stabilité de la Bosnie-Herzégovine était dans l'intérêt de toutes les parties concernées.

Déclarations et réactions publiques relevées durant la semaine qui a précédé le référendum

23. Plusieurs déclarations publiques prononcées en réponse aux décisions prises le 17 septembre par la Cour constitutionnelle ont alimenté les tensions dans le pays. Le Président de la Republika Srpska a fait savoir qu'il ne repousserait pas le référendum, ajoutant que la Cour constitutionnelle n'était pas investie de l'autorité voulue pour suspendre une décision de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska⁹.

24. Prenant la parole lors d'un meeting de campagne de l'Alliance sociale-démocrate indépendante organisé le jour où siégeait la Cour constitutionnelle, le Président de la Republika Srpska a déclaré que « même cinq ambassadeurs ne pourraient pas me convaincre [d'annuler le référendum]. Je n'attendais rien d'autre de la part de l'organe politique qui s'est autoproclamé Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Ayant constaté que des décisions politiques incorrectes avaient été prises en de nombreuses occasions au détriment des Serbes, rien n'est surprenant à mes yeux. J'appelle tous les citoyens de la Republika Srpska à voter lors du référendum du 25 septembre. Ils ne peuvent pas suspendre notre décision. Notre décision ne peut être suspendue que par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, mais l'Assemblée ne délibérera pas sur cette question et nous tiendrons assurément ce référendum »¹⁰.

⁹ « Le référendum ne sera pas reporté », SNRA, 17 septembre 2016.

¹⁰ Milorad Dodik, interview par téléphone du 17 septembre 2016 pour le programme d'information de la chaîne N1 « Dnevnik u 19 ». Consultable sur le site <https://youtu.be/aMcLc4BHCY4?t=6m3s>.

25. Juste avant que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine prenne les décisions en question le 17 septembre, le Vice-Président de l'Alliance sociale-démocrate indépendante, Nebojsa Radmanovic, avait suggéré dans un entretien que le référendum sur la « Journée de la Republika Srpska » pourrait être le prélude à un autre référendum, qui serait organisé ultérieurement et porterait sur le projet de sécession de la Republika Srpska. Évoquant le congrès de l'Alliance sociale-démocrate indépendante tenu en avril 2015, au cours duquel le parti s'était dit en faveur de la tenue d'un référendum sur l'indépendance en 2018, Radmanovic a déclaré ce qui suit : « le référendum sur l'indépendance ne devra pas nécessairement se tenir en 2018, comme cela a pu être dit lors du congrès de l'Alliance sociale-démocrate indépendante, mais c'est une éventualité. On peut changer beaucoup de choses, mais il ne faut pas dissimuler ce que les gens pensent, à savoir qu'ils ne devraient pas vivre dans cette Bosnie-Herzégovine-là »¹¹.

26. Toutefois, les dirigeants de l'opposition en Republika Srpska se sont dits préoccupés, entre autres, par la montée des tensions suscitée par le référendum. Le Président du Parti démocratique serbe, Mladen Bosic, a déclaré que la décision prise par la Cour était susceptible de donner lieu à « une situation dangereuse » et a accusé Dodik et Izetbegovic de se servir l'un comme l'autre du référendum à des fins politiques. Le membre serbe de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, Mladen Ivanic (Parti pour le progrès démocratique), a fait observer ce qui suit : « Nous traversons actuellement une phase politique complexe et nous aurons à gérer une situation politique très grave dans les prochains jours. Il est de mon devoir de garantir la sécurité. »¹².

27. Les tensions se sont encore aggravées en raison des commentaires faits le 19 septembre par Sefer Halilovic, commandant de l'Armée de la République de Bosnie-Herzégovine pendant la guerre (et actuellement Président du Parti patriotique de Bosnie-Herzégovine et membre de la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine), qui a prévenu dans un entretien télévisé qu'en cas de reprise de la guerre, la Republika Srpska serait rapidement vaincue. Halilovic a déclaré que «... les citoyens doivent savoir que l'armée du peuple yougoslave n'est plus présente sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, avec ses 5 000, voire près de 6 000, pièces d'artillerie lourde. Il n'y a pas sur place 200 000 Tchetsniks armés jusqu'aux dents. Cette Serbie-là ne peut plus venir en aide. Il n'y plus de Yougoslavie. Il n'y a plus d'accord entre Tudjman et Milosevic sur la partition de la Bosnie-Herzégovine. Le Monténégro a fait sécession et la Republika Srpska, sous sa forme actuelle, ne pourrait tenir que pendant 10 à 15 jours en cas de conflit. Selon moi, il vaut mieux parlementer pendant cent ans que de se lancer dans une guerre qui ne durera qu'une journée. S'ils nous présentent leur décision de faire sécession de Bosnie-

¹¹ Žarko Marković, « Ex-membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine sur le référendum : si nous ne réussissons pas à maintenir la désignation du 9 janvier, ils s'en prendront au nom de la Republika Srpska », interview avec Nebojša Radmanović dans *Nedeljnik*, 15 septembre 2016. Consultable sur le site <http://novinedeljnik.edeja.com/nedeljnik/portalnews/bivsi-clan-predsednistva-bih-o-referendumu-ako-ne-sacuvamo-deveti-januar-udarice-i-na-ime-srpske/>.

¹² Mladen Ivanić, déclaration enregistrée diffusée sur BN Televizija (BNTV) programme d'information « Dnevnik 2 », le 18 septembre 2016. Consultable sur le site <https://youtu.be/KayY9krQ1ME?t=2m43s>.

Herzégovine comme un fait accompli, ils doivent savoir que ça ne se passera pas paisiblement »¹³.

28. En réponse, Dodik a déclaré que tout nouveau conflit ne ferait que précipiter l'accession à l'indépendance de la Republika Srpska, ajoutant que « si un tel scénario devait se présenter, nous considérerions aussitôt que nous ne faisons plus partie de la Bosnie-Herzégovine »¹⁴.

29. Le Ministre des affaires étrangères serbe, Ivica Dacic, a également réagi aux commentaires provocateurs de Halilovic, avec cette mise en garde : « La Serbie est suffisamment forte pour se défendre et elle ne permettra pas la destruction de la Republika Srpska si celle-ci est attaquée. »¹⁵.

30. Le 20 septembre 2016, les ambassadeurs du Conseil de mise en œuvre de la paix, à l'exception de celui de la Fédération de Russie, ont publié une deuxième déclaration dans laquelle ils ont souligné que les décisions prises par la Cour constitutionnelle devaient être respectées, notant ce qui suit : « le 17 septembre, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a décidé de suspendre la décision sur le référendum adoptée par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska jusqu'à ce que la Cour statue sur la constitutionnalité d'un tel référendum. Il n'existe donc aucune base juridique sur laquelle s'appuyer pour organiser un référendum à l'échelle de l'entité le 25 septembre. Nous prions une fois encore instamment les autorités de la Republika Srpska de ne pas tenir ce référendum ».

31. À la veille du référendum, à Banja Luka, Dodik a déclaré aux médias que la Republika Srpska organiserait également un référendum sur l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'OTAN, précisant aux journalistes que « Si les habitants de la Republika Srpska, qui a été bombardée par l'OTAN, décident qu'ils veulent [faire partie de l'OTAN], je n'ai rien contre. Mais il faudra le leur demander. »¹⁶.

Tenue du référendum

32. Le 25 septembre, les autorités de la Republika Srpska ont organisé un référendum sur le territoire national conformément à la décision prise le 15 juillet par l'Assemblée nationale, en violation de la mesure conservatoire arrêtée par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine le 17 septembre.

33. Le 11 octobre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a examiné le rapport de la Commission du référendum de la Republika Srpska sur le référendum du 25 septembre portant sur la « Journée de la Republika Srpska ». Bien que la Constitution de la Republika Srpska dispose clairement que les décisions prises par l'Assemblée nationale doivent également être examinées par le Conseil des peuples, ce qui ouvre la voie au déclenchement de la procédure dite d'intérêt national essentiel, avant qu'elles puissent être considérées comme adoptées et entrer en

¹³ Sefer Halilović, interview réalisée par Nikolina Veljović, sur « Dnevnik u 19 » TV1, le 19 septembre 2016. Consultable sur le site <https://youtu.be/qL7j2DCftW4?t=4m14s>.

¹⁴ Milorad Dodik, interview réalisée par Ljubinka Milinčić, sur Sputnik Serbia, le 21 septembre 2016. Consultable sur le site https://youtu.be/8FtpY0_v_u8.

¹⁵ « La Serbie ne permettra pas que la Republika Srpska soit attaquée militairement et détruite », SRNA, 20 septembre 2016.

¹⁶ Milorad Dodik, interview réalisée par Mijana Hrga, RTL Croatie, le 24 septembre 2016.

Transcription disponible sur le site <http://pressrs.ba/vijesti/video-dodik-u-intervjuu-sa-urednicom-rtl-ovaj-entitet-ima-volju-da-prezivi-i-ce-ostati-24-09-1>.

vigueur, la décision prise par l'Assemblée nationale de déterminer les résultats dudit référendum sur la base du rapport de la Commission du référendum, mais aussi plusieurs décisions connexes de l'Assemblée concernant la Commission, ont été publiées au Journal officiel de la Republika Srpska le 12 octobre. Le Conseil des peuples de la Republika Srpska n'a donc pas disposé du délai imparti par la Constitution pour valider une procédure d'intérêt national essentiel.

34. Conformément à la loi sur le référendum et l'initiative citoyenne de la Republika Srpska, l'Assemblée nationale est tenue d'adopter les textes législatifs donnant effet aux résultats du référendum dans un délai de six mois après sa tenue.

Refus par la Republika Srpska d'enregistrer des biens au nom de l'État de Bosnie-Herzégovine, comme ordonné par la Cour de Bosnie-Herzégovine

35. Je considère que le fait d'avoir tenu le référendum du 25 septembre en dépit de l'ordonnance de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine revient à ne pas respecter l'état de droit ni la validité des décisions rendues par les institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine. À cet égard, je souhaite aussi mettre en relief, comme je l'ai déjà fait par le passé, le refus par les autorités de la Republika Srpska de donner effet à une décision prise par la Cour de Bosnie-Herzégovine s'agissant de l'enregistrement d'un bien militaire, car ce refus est l'expression d'une tendance plus répandue et plus insidieuse encore. Comme dans le cas de la tenue du référendum sur la « Journée de la Republika Srpska », ce n'est pas tant la question spécifique traitée par la Cour qui me préoccupe, mais la remise en cause flagrante de l'applicabilité des décisions des tribunaux avec lesquelles les autorités de la Republika Srpska sont en désaccord.

36. Pour mémoire, le 27 juillet 2016, la Chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine a rendu son jugement de deuxième instance sur le différend opposant l'État de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska à propos de la propriété du site de « Veliki Zep », à Han Pijesak, en Republika Srpska, dont il est envisagé qu'il soit utilisé à des fins militaires. Dans son jugement, la Cour a confirmé le jugement qu'elle avait rendu en première instance le 3 juillet 2015, à savoir que l'État de Bosnie-Herzégovine jouissait de droits de propriété sur l'emplacement militaire en question, et a ordonné au Service chargé des questions juridiques liées à la géodésie et aux biens d'enregistrer officiellement le site visé comme propriété de l'État de Bosnie-Herzégovine. Le jugement stipulait que, dans les trente jours suivant la réception du jugement de deuxième instance, la Republika Srpska devait s'acquitter de toutes les obligations qui en découlaient.

37. L'une des premières réactions publiques est venue du Bureau du Procureur général de la Republika Srpska, qui a officiellement annoncé qu'il demanderait une révision de la décision prise par la Cour d'État et formerait un recours auprès de la Cour constitutionnelle, demandant que l'application de la décision soit mise en suspens jusqu'à ce que la Cour d'État ait rendu une décision au sujet de la révision demandée. Il faut expliquer que le jugement de deuxième instance rendu par la Cour d'État est définitif et doit donc être appliqué. Bien qu'il existe des possibilités de recours extraordinaires, l'utilisation de tels dispositifs n'a pas en soi pour effet de suspendre l'application du jugement définitif.

38. Le 27 août, le Président de la Republika Srpska a publiquement rejeté la décision de la Cour, arguant que « La Cour qui a été formée en l'absence de dispositions inscrites dans une constitution contrevient à la Constitution de Bosnie-

Herzégovine, étant donné qu'il était entendu que les biens situés en Bosnie-Herzégovine avaient été divisés en vertu de l'Accord de paix de Dayton, qui dispose clairement que ce qui est explicitement octroyé à la Bosnie-Herzégovine lui appartient de fait et que toute autre disposition doit être acceptée par les parties. Un tel arrangement n'a jamais existé, et pourtant la Cour [d'État] continue de rendre des décisions. C'est une forme de violence... Je pense que nous arrivons à un moment où la Republika Srpska va adopter sa propre législation et déclarer qu'elle ne veut plus appliquer les décisions prises par la Cour [d'État] de Bosnie-Herzégovine, car celle-ci ne rend plus la justice, mais l'injustice. »¹⁷

Observations complémentaires

39. J'aimerais vous renvoyer à mon rapport spécial du 4 septembre 2015, dans lequel j'ai dressé une liste minutieuse des manifestations d'une politique qui est depuis longtemps celle des autorités au pouvoir en Republika Srpska, et en particulier du Président actuel, consistant à saper l'autorité des institutions de l'État de Bosnie-Herzégovine et à plaider ouvertement pour la sécession et la dissolution de l'État. Dans les rapports biennaux que j'ai adressés au Secrétaire général de l'ONU, j'ai cité plusieurs exemples de remise en cause systématique des fondements mêmes de l'Accord-cadre général pour la paix, et notamment de l'intégrité et de la souveraineté territoriales de la Bosnie-Herzégovine.

40. À cet égard, j'aimerais vous rappeler qu'en avril 2011, l'Assemblée nationale de Republika Srpska avait pris des dispositions similaires en vue d'organiser un référendum sur le système judiciaire de l'État : elle avait alors rendu une décision qui revenait à entériner le principe d'un tel référendum et adopté une série de conclusions qui avaient pour effet de fragiliser le Haut-Représentant et de déprécier les pouvoirs qu'il était habilité à déléguer, l'ensemble des décisions et des textes législatifs promulgués par le Haut-Représentant en application du mandat qui lui avait été confié, mais aussi l'autorité d'un certain nombre d'institutions essentielles de l'État. Si l'initiative de 2011 en faveur d'un référendum a ultérieurement été abrogée par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska à la suite de l'intervention de la Haute Représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de l'époque, les conclusions rendues par cette assemblée en 2011 sont toujours d'actualité.

41. S'agissant de la question de la sécession, il convient de faire mention de la déclaration d'avril 2015 de l'Alliance sociale-démocrate indépendante, le parti politique au pouvoir en Republika Srpska. Dans ce document, l'Alliance a clarifié son programme politique, indiquant qu'il serait axé sur la défense du statut de la Republika Srpska en tant qu'« État indépendant à l'intérieur de ses frontières actuelles » et elle a condamné la prétendue usurpation de ses compétences en raison de « la violence juridique du Bureau du Haut-Représentant ». Dans le même document, elle a déclaré son intention d'organiser un référendum distinct sur l'indépendance de la Republika Srpska en 2018 si les conditions posées par le parti en ce qui concerne la répartition des compétences entre les entités et l'État de Bosnie-Herzégovine n'étaient pas satisfaites en 2017.

¹⁷ « Une Cour de la Bosnie-Herzégovine confisque des terrains militaires à la Republika Srpska », *Glas Srpska*, 26 août 2016, p. 2.

Conclusion

42. Le référendum organisé par les autorités de l'entité Republika Srpska le 25 septembre, en violation de l'ordonnance rendue par la Cour constitutionnelle de l'État de Bosnie-Herzégovine, a eu des répercussions politiques aussi profondes que négatives et a rendu encore plus tendus les échanges entre toutes les parties, la possibilité d'une reprise du conflit ayant même été évoquée. Sur un plan politique, le jour férié du 9 janvier marque la fondation, préalable à l'Accord de Dayton, de la Republika Srpska au début de la guerre en 1992, et le référendum est considéré par les observateurs des deux parties comme le prélude possible à une série d'autres référendums sur des questions touchant le statut juridique de la Republika Srpska. Au-delà de ces tensions politiques, je demeure préoccupé par ce précédent créé par les autorités de la Republika Srpska, et en particulier son président, qui ont défié ouvertement l'autorité de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine de se prononcer sur la constitutionnalité des textes juridiques adoptés par les entités.

43. J'ai souligné à de nombreuses reprises l'importance de la Cour constitutionnelle, institution responsable du règlement des différends entre divers niveaux de gouvernement. La politique de la communauté internationale consistant à s'en remettre aux institutions nationales, je suis d'avis qu'il est crucial que les décisions rendues par la Cour constitutionnelle soient suivies d'effet. Lorsque le mandat du Haut-Représentant expirera, le moment venu, la Cour restera le seul organe national doté des pouvoirs nécessaires pour statuer sur les différends relevant de la Constitution entre les entités, entre la Bosnie-Herzégovine et une entité ou entre institutions de Bosnie-Herzégovine. L'évolution de la situation en Bosnie-Herzégovine ces cinq dernières années donne à penser que, loin de se résorber, de tels différends seront plus nombreux à l'avenir.

44. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a joué – et continue de le faire – un rôle très positif : depuis quinze ans, elle renforce les institutions de Bosnie-Herzégovine et fait respecter l'état de droit. Dans une conjoncture constitutionnelle complexe, à l'heure où les remises en cause des institutions créées sont fréquentes – en particulier au niveau de l'État – aux fins de l'application de l'Accord de paix et pour permettre à la Bosnie-Herzégovine de progresser vers l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, la Cour constitutionnelle est appelée à voir sa compétence de plus en plus sollicitée.

45. L'état de droit est un principe crucial de l'Accord-cadre général pour la paix. S'il n'est pas mis un frein aux visées actuelles des autorités de la Republika Srpska, le risque sera accru de voir la Bosnie-Herzégovine s'engager davantage encore sur la voie de la désintégration et de l'anarchie juridique, ce qui pourrait avoir des incidences notables pour la paix et la sécurité internationales.

46. Pour ces raisons, j'ai le devoir de conclure que la Republika Srpska s'est exclue de facto de la sphère de compétence du système judiciaire de l'État de Bosnie-Herzégovine et qu'elle a donc rejeté fondamentalement la souveraineté de cet État. De tels choix remettent sérieusement en question la viabilité de la mise en œuvre du volet civil de l'Accord-cadre général pour la paix et constituent une menace directe pour la paix et la sécurité internationales.