

**Conseil de sécurité**

Distr. générale
29 avril 2020
Français
Original : anglais

**Lettre datée du 29 avril 2020, adressée au Président
du Conseil de sécurité par le Secrétaire général**

En application de la résolution [1031 \(1995\)](#) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le cinquante-septième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, couvrant la période allant du 16 octobre 2019 au 15 avril 2020, que m'a transmis le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (voir annexe).

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

(Signé) António **Guterres**



Annexe

Lettre datée du 24 avril 2020, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine

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

Le présent rapport, qui porte sur la période allant du 16 octobre 2019 au 15 avril 2020, est le vingt-troisième que je sou mets au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant et de Représentant spécial de l'Union européenne le 26 mars 2009.

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

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

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

Résumé

Le présent rapport couvre la période allant du 16 octobre 2019 au 15 avril 2020. Au moment de sa rédaction, la Bosnie-Herzégovine est, comme presque tous les autres pays de la planète, aux prises avec la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19). La population bosnienne affronte ces circonstances extraordinaires avec discipline, solidarité et unité, contribuant ainsi aux efforts que déploient les autorités pour sauver des vies et préserver les moyens de subsistance. Je me félicite également que les dirigeants politiques et institutionnels aient fait preuve d'une formidable volonté de coopérer et de coordonner leur action en cette période de crise, en particulier au début de celle-ci. Avec le temps, toutefois, la crise sanitaire semblant relativement maîtrisée, certains hommes politiques ont recommencé à tenir des discours qui sèment la discorde.

Pour que les efforts des autorités visant à lutter contre la pandémie et à en atténuer les effets soient couronnés de succès, ils doivent également être bien conçus, bien ciblés et étroitement coordonnés. De même, ils doivent respecter pleinement le cadre constitutionnel et juridique du pays, être proportionnés et transparents, et toujours en pleine conformité avec les normes internationales et européennes les plus élevées en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales, comme le prévoit également la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Surtout, la crise à laquelle le pays est confronté aujourd'hui ne doit en aucun cas être utilisée par les partis politiques pour servir leurs intérêts et objectifs politiques à court terme.

La communauté internationale a fourni une aide financière et matérielle aux autorités bosniennes à différents niveaux, tout en encourageant les dirigeants politiques et institutionnels du pays à améliorer leur coopération et leur coordination et en leur prêtant son concours à cet égard. Elle suit également de près le travail des autorités du pays à tous les niveaux, sur la base des paramètres ci-dessus. Il importe de reconnaître le travail considérable effectué par divers acteurs de la communauté internationale présents en Bosnie-Herzégovine qui, dans la limite de leurs mandats respectifs, jouent un rôle très utile et constructif pour aider le pays à gérer cette crise.

À l'heure où les difficultés liées à la pandémie occupent le devant de la scène, il est de mon devoir, en tant que Haut-Représentant chargé de veiller au respect des dispositions à caractère civil de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, d'appeler l'attention sur les faits nouveaux qui ont précédé cette crise et qui, à plus d'un titre, remettent en cause les principes clefs de l'Accord.

À cet égard, je me dois de signaler qu'il a fallu attendre pratiquement la fin de l'année 2019, soit plus d'un an après les élections générales de 2018, pour que le nouveau Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine soit nommé, ce qui n'est toujours pas le cas, en revanche, du nouveau Gouvernement de la Fédération et de 2 des 10 gouvernements cantonaux. Il n'y a pas eu non plus de véritable dialogue politique pour résoudre la situation de la ville de Mostar, où aucune élection locale n'a été organisée depuis plus d'une décennie.

De plus, les espoirs de progrès nés au lendemain de la nomination du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine en décembre ont été anéantis en février, lorsque les autorités de la Republika Srpska, dirigées par le Parti social démocrate indépendant (SNSD), ont réagi à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Bosnie-

Herzégovine confirmant la compétence de l'État sur la question des biens publics en menaçant à nouveau de se retirer des institutions bosniennes et en mettant en œuvre une politique de blocage des décisions au niveau de l'État. Il faut y voir la conséquence des menaces similaires que le SNSD et ses alliés brandissent depuis ces 10 dernières années, sans que la communauté internationale ne réagisse, et le prolongement de la campagne que les autorités de la Republika Sprska ont entamée en septembre dernier contre les fondements de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, comme je l'ai indiqué dans mon précédent rapport.

Entre autres effets, l'État bosnien se retrouve face à une pandémie sans qu'un budget au niveau national n'ait été adopté, à partir duquel des fonds pourraient être dûment réorientés pour répondre aux besoins les plus urgents. Au lieu de cela, les institutions de Bosnie-Herzégovine fonctionnent avec un financement temporaire, ce qui laisse beaucoup moins de souplesse. À titre d'exemple de ce qui pourrait être fait, le 25 mars, l'Assemblée du district de Brčko a adopté son budget pour 2020 et la loi de finance y afférente, qui prennent en compte la situation actuelle et qui, par le jeu de réaffectations et de restrictions des subventions et des dépenses, permettent que les fonds soient utilisés pour atténuer les retombées médicales et économiques de la COVID-19.

Au passage, j'insiste aussi sur le fait que l'adoption du budget de l'État pour 2020 est une condition préalable à l'organisation et à la tenue des élections locales en Bosnie-Herzégovine, qui sont actuellement prévues pour octobre mais qui risquent d'être retardées, étant donné que les préparatifs techniques sont rendus plus difficiles, voire totalement impossibles, par les restrictions à la circulation et aux rassemblements et autres mesures nécessaires pour lutter contre la pandémie.

En tout état de cause, d'après les déclarations de Milorad Dodik, président du SNSD et membre de la Présidence de Bosnie-Herzégovine, le blocage des décisions au niveau de l'État devrait reprendre une fois la crise passée, ce qui constituerait une évolution extrêmement préoccupante.

Il est grand temps que les autorités de Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux honorent l'engagement qu'elles ont pris en faveur d'un État pacifique et viable qui avance de manière irréversible sur la voie de l'intégration euro-atlantique. J'invite instamment les dirigeants politiques à se montrer à la hauteur des défis immédiats qui les attendent et à considérer l'occasion du vingt-cinquième anniversaire de l'Accord-cadre, cette année, comme une incitation à y parvenir.

Je compte sur les autorités de Bosnie-Herzégovine pour donner suite à ces recommandations et remédier aux insuffisances constatées avant et depuis le déclenchement de la pandémie, comme indiqué dans le présent rapport.

I. Introduction

1. Le présent rapport périodique est le vingt-troisième que je sou mets depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine en 2009. On y trouvera une description des progrès accomplis au regard des objectifs énoncés dans mes précédents rapports, des informations sur les faits nouveaux survenus, des déclarations pertinentes, ainsi qu'une évaluation impartiale du degré de mise en œuvre de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine dans les principaux domaines relevant de mon mandat.

2. Je continue de m'employer à accomplir mon mandat, tel que défini dans l'annexe 10 de l'Accord-cadre et dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité et, à cette fin, j'ai continué d'inciter les autorités bosniennes à avancer dans la réalisation des cinq objectifs et des deux conditions nécessaires à la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, ce qui suppose le plein respect de l'Accord-cadre. Il est impératif d'insister auprès des autorités pour qu'elles continuent de mettre l'accent sur le respect intégral de ses dispositions, sans quoi l'on risquerait d'encourager un nouveau recul dans les réformes engagées aux fins de sa mise en œuvre. Mon bureau appuie pleinement les aspirations de la Bosnie-Herzégovine à l'intégration européenne, telles qu'elles ressortent des décisions adoptées par ses institutions.

II. Évolution de la situation politique

A. Situation politique générale

3. Comme ailleurs, l'apparition de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) début mars a placé la Bosnie-Herzégovine face à une réalité nouvelle. Cette tragédie humaine sans précédent touche les individus, les familles, les communautés et la société dans son ensemble. Au 15 avril, le nombre de personnes infectées en Bosnie-Herzégovine était de 1 106, avec 42 décès directement liés au virus confirmés.

4. Durant la période considérée, les autorités de la Republika Srpska ont durci leur discours et régulièrement pris des décisions qui remettent en cause la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine ainsi que les compétences et les institutions au niveau de l'État. Depuis longtemps, la politique des autorités de la Republika Srpska, dirigées par le Parti social-démocrate indépendant (SNSD), repose fondamentalement sur une interprétation erronée de l'Accord-cadre, notamment pour ce qui est du caractère constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et des deux entités, des compétences et des institutions de l'État, ainsi que de l'autorité du Haut-Représentant et des décisions qu'il a prises. Si elle venait à se poursuivre, cela pourrait non seulement poser des difficultés mais aussi se traduire par un recul sur les principales réalisations obtenues dans la mise en œuvre de l'Accord.

5. Les autorités de la Republika Srpska n'ont cessé d'essayer d'imposer cette lecture inexacte en qualifiant la Bosnie-Herzégovine d'union d'États ayant une souveraineté limitée et indirecte, constituée par deux entités préexistantes elles-mêmes souveraines. Outre le fait qu'elle constitue une réécriture de l'Accord-cadre, cette interprétation vise également à donner au peuple serbe ou à la Republika Srpska, ou aux deux, un fondement pour revendiquer le droit à l'autodétermination, comme en témoignent les conclusions que l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adoptées le 11 novembre 2019, lesquelles étaient accompagnées de références publiques à la Republika Srpska comme « l'État » (du peuple serbe).

6. Les autorités de la Republika Srpska demandent systématiquement qu'on en revienne à ce qu'elles appellent « l'Accord de Dayton original », affirmant à tort que toute institution publique ou toute responsabilité constitutionnelle qui n'est pas expressément mentionnée au paragraphe 1 de l'article III de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine comme relevant de l'État est en fait du domaine des entités, et que les seules institutions bosniennes qui devraient exister sont celles qui sont clairement désignées dans la Constitution. Cette rhétorique a pour but de priver les institutions de la plupart des compétences qu'elles exercent conformément aux prérogatives constitutionnelles de l'État, et de bloquer toute tentative d'adopter une législation nationale dans un domaine de compétence relevant de l'État ou de créer une institution au niveau de l'État. Cette volonté de se réapproprier les compétences prétendument « usurpées » par l'État, notamment en ce qui concerne la défense, la fiscalité indirecte et le Haut Conseil de la magistrature, figurait en bonne place dans les conclusions adoptées le 11 novembre par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et transparaît dans les décisions du Gouvernement de l'entité qui ont suivi.

7. Les autorités de la Republika Srpska ont continué à fragiliser les institutions étatiques, en essayant de prouver que celles-ci étaient inefficaces et ne servaient pas les intérêts de l'entité. De nombreuses institutions étatiques, dont l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, ont été paralysées, puisque le retard pris dans la désignation par le SNSD de son candidat à la présidence du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a tout simplement bloqué leur travail. Bien que l'accord intervenu le 19 novembre au niveau de la Présidence de Bosnie-Herzégovine ait représenté une véritable percée en ce qui concerne la formation tant attendue du Conseil des ministres bosnien et le respect des obligations permanentes du pays envers l'OTAN, laissant ainsi espérer une accélération des progrès, les institutions de l'État se sont de nouveau retrouvées à l'arrêt au début de l'année.

8. Le 17 février, à la suite de la décision rendue 10 jours plus tôt par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine dans laquelle cette dernière déclarait inconstitutionnelles plusieurs dispositions de la loi de la Republika Srpska sur les terres agricoles et confirmait la compétence exclusive de l'État sur la question des biens de l'État, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une série de conclusions demandant, entre autres, aux représentants de l'entité au sein des institutions bosniennes de faire en sorte que celles-ci ne prennent plus aucune décision tant qu'une loi mettant fin au mandat des juges étrangers siégeant à la Cour constitutionnelle n'aurait pas été adoptée et la décision de la Cour annulée. Les efforts visant à bloquer l'adoption des décisions des organes législatifs bosniens ont abouti à la baisse des recettes dont disposent les institutions de l'État, ce qui compromet la capacité de ces dernières de s'acquitter pleinement de leurs obligations constitutionnelles et juridiques et de pouvoir faire efficacement face à des situations extraordinaires, comme la pandémie de COVID-19 ou l'afflux croissant de migrants depuis l'automne dernier.

9. Les autorités de la Republika Srpska s'en sont singulièrement prises au Haut-Représentant et à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, qui sont à juste titre considérés comme les gardiens de la Constitution bosnienne. C'est également l'intention qui se cache derrière la demande de la Republika Srpska de révoquer les juges étrangers de la Cour. Dans ses conclusions du 17 février, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a ainsi appelé toutes les institutions de l'entité à ne pas accepter ni appliquer les décisions du Haut-Représentant ou de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine qui seraient à l'avenir jugées « contraires à l'Accord de Dayton et antidémocratiques », et a ordonné aux représentants de la Republika Srpska siégeant dans les institutions bosniennes de lancer le processus d'adoption d'une loi mettant fin aux mandats des juges étrangers à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Ce refus persistant de respecter les

décisions de la Cour constitutionnelle affaiblit un peu plus l'autorité judiciaire de l'État bosnien.

10. Les décisions de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska se sont accompagnées d'un discours à l'avenant, Milorad Dodik, Président du SNSD et membre de la Présidence de Bosnie-Herzégovine se montrant le plus virulent dans la remise en cause de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, des compétences et des institutions de la Bosnie-Herzégovine, notamment avant et après la session extraordinaire du 17 février consacrée aux décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine^{1,2}.

11. Parallèlement, la Fédération a continué de pâtir de dysfonctionnements chroniques. Le Parti de l'action démocratique, parti bosniaque, et l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine) ont poursuivi leur alliance de longue date, rejoints par le Front démocratique (FD), parti multiethnique, et par l'Alliance pour un avenir meilleur de la Bosnie-Herzégovine, à prédominance bosniaque, mais les divergences de points de vue et de politiques n'ont guère contribué à sortir la Fédération de l'impasse. Aucune mesure n'a été prise en vue de la nomination d'un nouveau Gouvernement de la Fédération après les élections générales de 2018, en raison de l'insistance persistante de la HDZ Bosnie-Herzégovine pour que cette nomination soit subordonnée à une modification de la loi électorale bosnienne, qui tendrait semble-t-il à résoudre ce que le parti présente comme la question de « la représentation légitime des peuples constitutifs », condition que rejette le SDA.

12. Il n'y a pas eu non plus d'avancée concernant la nomination définitive des juges à la Cour constitutionnelle de la Fédération, la procédure ayant été bloquée par Marinko Čavara, le Président de la Fédération issu de la HDZ Bosnie-Herzégovine. La Cour fonctionne actuellement avec seulement cinq des neuf juges requis, ce qui est le minimum pour atteindre le quorum. De plus, la formation de la Cour chargée de l'intérêt national vital ne compte pas assez de juges pour avoir un quorum et pouvoir se réunir et prendre des décisions, ce qui a une incidence directe sur la prise de décision des assemblées cantonales et de la Chambre des peuples de la Fédération.

13. Les partis basés dans la Fédération n'ont par ailleurs réalisé aucune percée dans le règlement des problèmes découlant de la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine relative au système électoral de la ville de Mostar, où n'a été tenue aucune élection locale depuis 2008. Une autre question qui n'a pas non plus été réglée de manière satisfaisante est le fait que plusieurs cantons de la Fédération n'ont toujours pas modifié leur constitution, comme ils en ont l'obligation, pour

¹ « Les gens me demandent souvent : qu'est-ce qu'on attend ? Pourquoi ne faisons-nous pas valoir notre droit à l'autodétermination ? Beaucoup nous suggèrent de faire campagne en faveur d'un processus de 'sortie de la Republika Srpska', à l'image de ce qu'on a pu voir dans l'Union européenne. S'ils peuvent arriver à ce que leurs chemins se séparent de manière pacifique, alors nous le pouvons aussi ». M. Dodik, *Prva*, 16 février 2020.

² « Le rouleau compresseur, ou la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, comme ils l'appellent, ne veut rien laisser à la Republika Srpska. Comment pouvons-nous respecter ce monstre ?! Si nous céditions maintenant, ils s'approprieraient nos forêts, nos eaux, notre production d'électricité, nos biens publics... C'est la méthode conçue par leurs stratèges pour étouffer la Republika Srpska. Mais ils n'y arriveront pas. Il est plus probable que la Bosnie-Herzégovine disparaisse avant que cela ne se réalise. À Sarajevo, ils pensent que la Bosnie-Herzégovine est une sorte de vache sacrée sur laquelle on ne doit même pas poser les yeux ». M. Dodik, *Večernje Novosti*, 22 février 2020. « La Bosnie-Herzégovine implosera d'elle-même, elle n'a besoin de personne pour disparaître. Il viendra un temps où les étrangers se lasseront de tout ça. Dès qu'ils tourneront le dos, il n'y aura plus de Bosnie. La seule chose qui fonctionnera, c'est ce qui fonctionne aujourd'hui, autrement dit la Republika Srpska. Les Bosniaques et les Croates se scinderont probablement en deux unités territoriales ». M. Dodik, *Večernje Novosti*, 22 février 2020.

l'harmoniser avec la Constitution de l'entité afin de garantir la pleine égalité des Serbes en tant que peuple constitutif. Dans le canton de Sarajevo, le remaniement du gouvernement cantonal dirigé par le SDA a déclenché une série d'événements et d'actions qui ont suscité des questions au sujet du respect du cadre constitutionnel régissant la procédure d'élection du président et du vice-président de l'assemblée cantonale, ce qui m'a obligé à donner mon interprétation de ce cadre et à insister sur le respect des obligations constitutionnelles.

14. En février, après avoir annoncé qu'il soutenait l'exécution de l'arrêt rendu en octobre 2019 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Orlović et autres c. Bosnie-Herzégovine*, concernant l'église orthodoxe serbe construite illégalement en 1998 sur le terrain privé de la famille Orlović, situé dans le village de Konjević Polje, près de Bratunac, en Republika Srpska, M. Dodik a publiquement fait marche arrière³. La Cour a ordonné que l'église soit retirée des lieux dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt aurait acquis force de chose jugée et que les requérants soient indemnisés.

15. L'incapacité du système de justice pénale de s'attaquer à la corruption et de lutter contre la criminalité organisée reste une source de profonde déception pour la population. Dans la Fédération, les textes portant création d'un parquet et d'une chambre chargés de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, adoptés en 2014, ne sont toujours pas appliqués. En témoignent deux affaires, survenues l'une à Banja Luka et l'autre à Sarajevo, dans lesquelles des jeunes hommes ont été tués dans des circonstances suspectes et au sujet desquelles des militants accusent les autorités de dissimuler la vérité. Les pressions politiques qui continuent de s'exercer sur le fonctionnement de la police ajoutent à ces préoccupations.

16. Le flux de migrants cherchant à transiter par la Bosnie-Herzégovine pour se rendre dans des pays de l'Union européenne a continué au cours des six derniers mois, mais il a considérablement ralenti en raison de la pandémie de COVID-19. Il y a actuellement entre 6 500 et 8 000 migrants en Bosnie-Herzégovine. Assurer l'accès à un hébergement temporaire et à des denrées alimentaires conformément aux normes humanitaires compte parmi les principaux défis que doivent relever les autorités de Bosnie-Herzégovine. Toutefois, cette situation s'est améliorée récemment, ce qui a également contribué à apaiser les tensions entre les autorités, les migrants et la population locale. Tous les migrants en Bosnie-Herzégovine ne sont hébergés que dans la Fédération, les autorités de la Republika Srpska continuant à refuser d'héberger tout migrant sur leur territoire.

17. Les tendances observées sont alarmantes et doivent être inversées. Comme l'a souligné le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix dans son communiqué du 4 décembre, ce n'est pas en remettant en question les réformes essentielles déjà approuvées, mais en mettant en œuvre des réformes tournées vers l'avenir qui soutiennent et renforcent la sécurité, la stabilité et la prospérité de la Bosnie-Herzégovine, et favorisent l'appropriation locale que les intérêts de tous les niveaux de l'État sont le mieux servis. La pandémie de COVID-19 démontre de la meilleure façon qu'agir dans le cadre constitutionnel et juridique, assurer la pleine

³ « J'ai déclaré précédemment que l'église devait être déplacée, aujourd'hui je pense qu'elle ne devrait pas l'être. C'est comme ça. Tant que tout n'est pas résolu, il n'y a pas de solution. Tant que tout n'est pas tiré au clair, rien ne doit être fait. Quand j'ai dit publiquement que l'église devrait être déplacée, je m'exprimais d'un point de vue personnel, mais aujourd'hui, en tant que responsable public, je pense qu'elle ne doit pas l'être, tant que nous n'aurons pas réglé toutes les questions en suspens au sujet de nos relations mutuelles, même si cela concerne la Cour européenne ; laissons d'abord la Cour européenne statuer sur l'affaire *Sejdić-Finci* ». M. Dodik, Assemblée nationale de la Republika Srpska, Agence de presse de la Republika Srpska (SRNA), 28 février 2020.

fonctionnalité de toutes les institutions et leur étroite coordination est dans l'intérêt commun de tous les niveaux de l'administration du pays et de tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine.

18. Enfin, suite à la pandémie de COVID-19, le 9 avril, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a soumis une initiative à l'Assemblée parlementaire en vue de l'adoption de changements à la loi électorale du pays qui autoriseraient la Commission à reporter l'annonce et la conduite d'élections régulières dans des circonstances extraordinaires telles que la pandémie actuelle. La Commission électorale centrale a également soumis sa proposition législative à cet égard, ainsi que les raisons qui motivent les amendements proposés. À ce stade, les élections municipales de 2020 en Bosnie-Herzégovine devraient être annoncées d'ici le 7 mai et se tenir en octobre.

19. Que les élections municipales de 2020 soient retardées ou non, j'encourage les partis politiques à accélérer leurs efforts pour inclure davantage de candidates, ce qui refléterait mieux la composition de la population et ferait avancer la Bosnie-Herzégovine dans la bonne direction vers l'égalité femmes-hommes.

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

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

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

1. Progrès accomplis au regard des objectifs fixés

21. Mon bureau continue instamment d'encourager d'avancer vers la pleine application des cinq objectifs et des deux conditions fixés en 2008 par le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, étapes essentielles de la transition vers la fermeture du Bureau du Haut-Représentant. En établissant ce programme, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix entendait que les autorités et les institutions locales en assumeraient la pleine responsabilité et s'en serviraient pour faire la preuve de leur crédibilité. Ainsi, c'est aux autorités de Bosnie-Herzégovine qu'il appartient de réaliser ce programme, et non à la communauté internationale. Malheureusement, leur attitude indique clairement qu'elles ne sont pas sérieusement attachées à son application. C'est pourquoi l'on constate une immobilité, voire une régression, dans nombre des domaines couverts par le programme.

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

22. Il n'y a eu aucun réel progrès concernant la réalisation d'un règlement acceptable et durable des questions relatives aux biens publics et biens immobiliers pouvant servir à la défense ; pourtant, des faits nouveaux pertinents ont été notés.

23. Le 7 février, statuant sur la demande des délégués bosniaques au sein du Conseil des peuples de la Republika Srpska de contrôler la constitutionnalité de la législation

récente adoptée par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a adopté deux décisions concernant les biens publics propriétés de l'État. Dans la première affaire, U-8/19, la Cour a notamment décidé que l'article 53 de la loi de la Republika Srpska sur les terres agricoles, qui stipule que les terres agricoles en question deviennent, par force de loi, la propriété et la possession de la Republika Srpska, n'est pas conforme aux dispositions pertinentes de la Constitution de Bosnie-Herzégovine. Dans la deuxième affaire, U-9/19, la Cour a décidé que l'article 4 de la loi de la Republika Srpska sur la navigation sur les voies navigables intérieures, qui stipule que ces voies deviennent, par force de loi, la propriété et la possession de la Republika Srpska, n'est pas non plus conforme aux dispositions pertinentes de la Constitution de Bosnie-Herzégovine.

24. En ce qui concerne la loi de la Republika Srpska sur les terres agricoles, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a établi que les terres agricoles sont une ressource naturelle et un bien public d'intérêt commun, qui, dans les systèmes juridiques précédents, était défini comme un bien public régi par des décisions de l'État, c'est-à-dire qu'il constituait une propriété publique ou de l'État. Conformément au principe constitutionnel de continuité juridique et au raisonnement exposé dans sa décision de juillet 2012 sur la propriété de l'État (affaire U-1/11), la Cour a conclu que la Bosnie-Herzégovine est propriétaire des biens de ses prédécesseurs légaux et que les terres agricoles en question font partie de la propriété de l'État dont l'État de Bosnie-Herzégovine est propriétaire. En conséquence, la Bosnie-Herzégovine a le droit exclusif de continuer à réglementer ces biens. De l'avis de la Cour, le fait qu'une loi sur la propriété de l'État n'ait pas encore été promulguée au niveau de l'État n'autorise pas les entités à réglementer par le biais de leurs propres lois la question de la propriété des biens de l'État qui doit encore être définie au niveau de l'État.

25. Quant à la loi de la Republika Srpska sur la navigation sur les voies navigables intérieures, la Cour a également rappelé sa décision de 2012, qui définit le terme « propriété de l'État » comme « un concept juridique spécifique jouissant d'un statut spécial ». La Cour a établi que la propriété de l'État peut également englober un « bien public » (eau de mer et fonds marins, eau et lits des rivières, lacs, montagnes, autres ressources naturelles, etc.), et que l'intérêt de la Bosnie-Herzégovine ne doit pas être négligé lorsqu'il s'agit de préserver son « bien public » en tant que partie de la propriété de l'État servant tous ses citoyens. Il découle de la jurisprudence de la Cour que les eaux, en tant que biens publics, sont propriété de l'État et que les « eaux intérieures » sont englobées par le terme « propriété de l'État ». La disposition contestée est contraire à la Constitution de Bosnie-Herzégovine, puisque la décision relative à la propriété de l'État doit être prise au niveau de l'État, la décision sur le statut de la propriété de l'État étant de la compétence exclusive de l'État.

26. Bien que la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine ait réitéré que sa décision sur les terres agricoles ne préjugeait pas de la réglementation future de la propriété de l'État, y compris les terres agricoles, par la Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska, la Fédération et le district de Brčko, cette décision a déclenché des discours et des actions politiques sévères de la part des autorités de la Republika Srpska qui ne laissent aucun doute sur le fait que ni cette décision ni aucune autre décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sur la propriété de l'État ne sera reconnue, respectée ou mise en œuvre en Republika Srpska. Les conclusions de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska en date du 17 février affirment une telle approche (*voir section D.1*).

27. La loi sur les terres agricoles de la Republika Srpska n'est qu'une des lois adoptées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ces dernières années, notamment la loi sur la navigation sur les voies navigables intérieures, la loi sur les

forêts, les amendement à la loi sur les droits de propriété, etc. dont les dispositions pertinentes visent à déclarer, par force de loi, diverses catégories de « propriété de l'État ou propriété publique » comme étant la propriété de la Republika Srpska et à enregistrer ce droit de propriété dans les registres cadastraux afin de justifier le concept promu par la Republika Srpska de la Bosnie-et-Herzégovine comme une union étatique privée de sa souveraineté, de son intégrité territoriale, de ses compétences constitutionnelles et de son titre de propriété.

28. En revanche, la Cour constitutionnelle de Bosnie-et-Herzégovine a établi dans sa décision de juillet 2012 que, conformément aux dispositions et principes constitutionnels pertinents, « il est clair que la Bosnie-et-Herzégovine est la détentrice de ces biens » et qu'elle « est autorisée à continuer de réglementer » la propriété de l'État « dont elle est détentrice », car il s'agit du « seul contenu logique et substantiel possible de la notion d'« identité et de continuité » » en vertu de la disposition constitutionnelle pertinente. Malgré la conclusion de la Cour selon laquelle la propriété de l'État reflète le statut d'État, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-et-Herzégovine, les autorités de la Republika Srpska continuent de prétendre que les entités sont les détentrices de la propriété de l'État et d'agir en conséquence.

29. Aucun progrès n'a été réalisé dans l'enregistrement des biens pouvant servir à la défense. Dans la Fédération, le nombre de sites pouvant servir à la défense en tant que propriété de l'État de Bosnie-et-Herzégovine s'établit toujours à 31, une poignée de sites « juridiquement et techniquement complexes » étant toujours en attente. La Republika Srpska continue de bloquer l'enregistrement des 20 sites pouvant servir à la défense appartenant à l'État de Bosnie-Herzégovine, malgré le cadre juridique existant et les décisions finales et contraignantes de la justice. De plus, au moins deux sites pouvant servir à la défense en Republika Srpska ont été, en partie ou en totalité, enregistrés en tant que propriété de cette entité. Il s'agit de portions considérables de l'aéroport « Mahovljani » près de Banja Luka, que l'administration géodésique de la Republika Srpska a pris la décision en octobre d'enregistrer comme propriété de la Republika Srpska.

3. District de Brcko

30. Le Bureau du Haut-Représentant a continué à soutenir les efforts déployés par le Superviseur du district de Brcko pour promouvoir les réformes sur la bonne gouvernance, le développement des infrastructures et la croissance du secteur privé dans le district afin de renforcer sa résilience et de le faire progresser vers les objectifs fixés aux termes de la décision finale des arbitres.

31. Le processus d'intégration du district au régime fiscal achevé en septembre a dépassé les attentes initiales, contribuant aux efforts déployés par le district et la Bosnie-Herzégovine pour lutter contre l'évasion fiscale et générer des recettes publiques. Une nouvelle loi budgétaire, indispensable pour améliorer la discipline fiscale et la transparence dans la dépense des recettes publiques et rédigée avec l'aide du Bureau du Haut-Représentant, a été adoptée à l'unanimité par le Gouvernement du district le 18 septembre et par l'Assemblée du district le 18 décembre. Le budget du district de 2020 a été adopté le 25 mars conformément à cette loi.

32. En adoptant le budget et la loi sur son exécution, les bases ont été jetées pour générer près de 40 millions de KM afin d'aider à prévenir la propagation de la COVID-19 et à en atténuer les conséquences. L'Assemblée du district a été le premier législateur de Bosnie-Herzégovine à discuter des mesures de soutien à l'économie dans ces circonstances extraordinaires, tandis que le Gouvernement du district a convenu d'un soutien financier de 6 millions de KM en faveur des entreprises touchées. La bonne gouvernance sera encore renforcée par la loi sur les

rassemblements publics, qui réglementera l'exercice du droit de réunion pacifique conformément aux normes internationales. Sont également prévues la loi sur les fondations et les associations, destinée à jeter les bases d'un soutien transparent, équitable et fondé sur le mérite au secteur non gouvernemental, et la loi sur les minorités nationales, visant à réglementer l'exercice du droit des minorités nationales dans Brcko à une participation égale dans la communauté. Le Bureau du Haut-Représentant a participé à l'élaboration de ces trois lois. Pour favoriser davantage la transparence, le Gouvernement du district de Brcko établira un registre des compensations financières reçues par les fonctionnaires et les élus, qui sera accessible au public.

33. En ce qui concerne le développement des infrastructures, suite à l'adoption, facilitée par le Superviseur, de l'accord de modernisation du port de Brcko en mars 2019, qui a débloqué un prêt de 7 millions d'euros de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la subvention complémentaire de 3 millions d'euros de l'Union européenne (UE), qui avait été « retenue en otage » pendant plus de deux ans après l'adoption de l'accord en raison de considérations d'ordre politique, le Bureau du Haut-Représentant a réussi à accélérer les activités pour le lancement des travaux de construction, actuellement prévus pour cet été.

34. Le Superviseur a également facilité les activités visant à remettre en service le pont reliant Brcko et Gunja, un couloir de transport primordial et un poste frontière de la Bosnie-Herzégovine, utilisé par une circulation importante, dont les travaux devraient commencer durant le quatrième trimestre de 2020. Suite à l'engagement pris par le Superviseur auprès des autorités du district et au rééquilibrage budgétaire qui en a résulté, adopté par l'Assemblée en novembre, ce qui a permis d'assurer un financement suffisant pour l'achèvement des travaux de rénovation en cours du nouveau bâtiment de la police, la police du district devrait emménager dans le bâtiment en juin. Le bâtiment, cofinancé par l'Union européenne à hauteur de 3,5 millions d'euros, sera enfin utilisé conformément à ce qui était prévu, après être resté vide et inutilisé pendant plus de quatre ans. Il abritera également le détachement local de la police nationale des frontières de Bosnie-Herzégovine et du Service des étrangers (*Service for Foreigners' Affairs*), ce qui permettra d'améliorer la coordination dans la gestion de la crise migratoire.

35. L'engagement du Superviseur auprès des autorités compétentes a permis d'aboutir à un accord opportun sur la fourniture d'électricité du district de Brcko en 2020. Cet accord a été officialisé le 4 octobre entre le district et la compagnie d'électricité de la Republika Sprska, fournisseur le plus avantageux, et a ultérieurement été complété par la décision du 11 mars de la Commission nationale de régulation de l'électricité sur les nouveaux tarifs d'électricité pour Brcko applicables à partir du 1^{er} avril. Le 17 mars, les autorités du district ont lancé un appel d'offres pour la fourniture d'électricité pour 2021. Bien que cette initiative précoce soit louable, assurer un approvisionnement en électricité à long terme, prévisible et fiable dans un contexte de marché reste un objectif extraordinaire. Le Bureau du Haut-Représentant continuera à encourager le renforcement de la sécurité énergétique du district par le biais de lois et de projets favorisant l'efficacité énergétique et la production locale d'énergie renouvelable.

36. La dynamique créée au cours de la période de référence a encouragé de nouveaux projets d'infrastructure à Brcko. Le 30 janvier, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a soutenu l'initiative du 23 septembre prise par le Gouvernement du district d'emprunter jusqu'à 6,5 millions d'euros à la BERD pour étendre et améliorer le système d'approvisionnement en eau du district, autorisant ainsi les négociations en vue de la conclusion de l'accord de prêt.

37. Enfin, compte tenu du fait que la croissance du secteur privé est indispensable à la viabilité économique du district de Brcko, le Superviseur a collaboré avec les autorités locales et les milieux d'affaires en vue d'améliorer les lois relatives aux investissements et les dispositifs d'appui aux entreprises et d'encourager ainsi la création d'un environnement favorable à l'activité économique. En conséquence, en décembre, avec l'approbation préalable de l'Assemblée du district, le Gouvernement du district a signé un mémorandum d'accord avec le plus grand investisseur étranger dans Brcko, Studen Holding, par lequel les deux parties se sont engagées à prendre des initiatives public-privé pour améliorer l'environnement commercial de Brcko et favoriser de nouveaux investissements, y compris par l'entreprise Studen Holding elle-même.

38. Si les mesures prises par la direction du district sont cruciales pour renforcer la stabilité et la durabilité de Brcko, des inquiétudes subsistent quant au ralentissement des progrès en raison de la pandémie de COVID-19, mais aussi à l'approche des élections locales durant le quatrième trimestre de l'année. Il est également préoccupant de constater que les tensions dans le reste du pays pourraient se répercuter sur le district, notamment en raison des défis que posent à ce dernier certaines des tendances centrifuges observées en Bosnie-Herzégovine et dont il est question dans le présent rapport.

39. Dans ce contexte, le 20 février, suite au décès en janvier d'un membre du tribunal arbitral pour Brcko nommé par la Fédération, Ćazim Sadiković, le Gouvernement de la Fédération a désigné à l'unanimité Lada Sadiković pour le remplacer, ce qui maintient intact le tribunal établi aux termes de la décision finale des arbitres.

4. Viabilité budgétaire

40. Conformément à son mandat, et aux responsabilités y afférentes en matière de coordination, le Bureau du Haut-Représentant a continué de suivre et d'analyser l'évolution de la situation et les mesures législatives relativement à la viabilité budgétaire, et d'établir des rapports à ce sujet. Il s'agissait notamment de surveiller les activités du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix et d'en rendre compte au Conseil d'administration du système d'imposition indirect en Bosnie-Herzégovine, où le Bureau du Haut-Représentant est le seul représentant de la communauté internationale, de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte et du Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine. L'évolution de la situation dans les deux institutions suscite des inquiétudes quant à la capacité des instances dirigeantes, à tous les niveaux, d'assurer le bon fonctionnement des institutions et de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et juridiques.

41. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine faisait partie des organes de l'État paralysés par le SNSD, car les représentants de la Republika Srpska au sein de cet organe s'abstenaient d'assister à ses réunions en attendant la nomination du candidat du SNSD à la présidence du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine. En conséquence, le Conseil n'a pas tenu de session avant le 27 décembre, date à laquelle il s'est finalement réuni et a adopté le Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2020-2022, attendu depuis longtemps, qui prévoit une augmentation de 30 millions de KM du budget global des institutions de l'État et fixe leur part dans les recettes des impôts indirects en 2020. Bien que bienvenue, l'augmentation prévue est encore disproportionnée par rapport aux besoins des institutions de l'État, notamment parce que leurs capacités se sont détériorées en raison du gel de leurs niveaux de financement pendant sept ans et que leurs obligations ont augmenté en raison de la nouvelle législation et des nouvelles réalités sur le terrain. L'adoption tardive de ce cadre a retardé

l'établissement du budget de l'État pour 2020. Par conséquent, l'échéance du 31 décembre pour son adoption n'a pas été respectée.

42. Le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine s'est réuni à nouveau le 1^{er} avril pour examiner la lettre d'intention sollicitant une aide au titre de l'instrument de financement rapide du Fonds monétaire international (FMI) à hauteur de 330 millions d'euros, soit 100 % de la quote-part de la Bosnie-Herzégovine, pour répondre aux besoins urgents découlant de l'épidémie de COVID-19 dans le pays. Selon la lettre d'intention, ces fonds seront utilisés pour augmenter les dépenses de santé et financer des mesures de stabilisation économique, tandis que l'on s'attend également à ce que l'instrument de financement rapide catalyse le soutien des donateurs et renforce la confiance dans la caisse d'émission. La lettre d'intention comprend un engagement de ses signataires à ne pas permettre l'utilisation des réserves internationales de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine à des fins budgétaires, à renforcer le cadre de résolution des problèmes bancaires en adoptant la loi sur l'Agence de garantie des dépôts de Bosnie-Herzégovine, à protéger davantage les déposants en instaurant une ligne de crédit avec la BERD qui soutiendra l'Agence de garantie des dépôts de Bosnie-Herzégovine, à donner la priorité à l'adoption du budget de l'État pour 2020 et à adopter rapidement des lois révisées sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques et la sécurité sociale dans la Fédération.

43. Néanmoins, les différends entre la Fédération et la Republika Srpska et au sein de la Fédération concernant la distribution de l'aide du FMI ont entraîné des retards dans l'examen de la demande de la Bosnie-Herzégovine par le Conseil d'administration du FMI, retardant ainsi également le déboursement. L'impasse a finalement été résolue le 11 avril, à la suite d'une réunion, facilitée par la communauté internationale, des dirigeants du SNSD, du SDA et du HDZ BiH, ainsi que des premiers ministres et des ministres des finances de l'État et des entités, ce qui a ouvert la porte à l'adoption et à la signature de la lettre d'intention par tous les membres du Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine et à sa soumission au Conseil d'administration du FMI, qui doit se réunir le 20 avril. Cependant, les différentes interprétations de l'accord du 11 avril concernant les critères d'allocation aux cantons et la part du district de Brčko n'excluent pas que des complications pourraient survenir quant à l'aide du FMI, même au moment de son versement à la Bosnie-Herzégovine.

44. Le Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte en Bosnie-Herzégovine s'est réuni à trois reprises durant la période considérée (le 18 novembre, le 27 janvier et le 6 mars). Il s'est penché sur plusieurs questions techniques relevant de sa compétence mais ses membres ne sont parvenus à s'entendre sur aucun des engagements en souffrance de longue date. Les coefficients de répartition des recettes entre les entités n'ont été ajustés que pour 13 trimestres (28,2 %) des 46 trimestres écoulés depuis 2008, tandis que le montant des dettes entre entités accumulées depuis 2012 s'élève à plus de 86 millions de marks. Le non-respect des règlements édictés par le Conseil concernant l'ajustement trimestriel des coefficients et le règlement bisannuel des dettes qu'elles contractent l'une envers l'autre empoisonne toujours les relations entre les entités, comme en témoignent les actions en recouvrement intentées par la Republika Srpska et la Fédération l'une contre l'autre concernant leurs dettes respectives assorties d'intérêts correspondants. Les efforts déployés par les gouvernements des entités pour conclure un règlement à l'amiable, qui serait confirmé par le Conseil d'administration, n'ont pas abouti jusqu'à présent.

45. Par extension, les différends entre les entités ont des incidences négatives sur le bon fonctionnement du système unique de taxation indirecte et des institutions étatiques correspondantes. Témoin en est la procédure intentée contre l'Autorité

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

46. Ces procédures affaiblissent le système de taxation indirecte à l'échelle de l'État, alimentent la méfiance à l'égard de son bon fonctionnement et sont utilisées comme prétexte à de nouvelles mises en cause de l'ordre établi, comme la menace faite par la Republika Srpska de se retirer de l'accord de transfert des compétences relatives à la taxation indirecte, qui – si elle se concrétise – serait lourde de conséquences, notamment pour l'État bosnien.

5. Lutte contre la corruption

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

48. Le 13 janvier, la Cour de Bosnie Herzégovine a rejeté, au motif qu'elle était sans fondement, l'action intentée par le Haut Conseil de la magistrature contre la décision de l'Agence de protection des données personnelles de la Bosnie Herzégovine interdisant au Haut Conseil de traiter les données personnelles des juges et des procureurs tel que prévu par le règlement du Haut Conseil de la magistrature sur la soumission, la vérification et le traitement des états financiers des juges et des procureurs, ce qui lui aurait permis de vérifier l'exactitude des états financiers. Même si les juges et les procureurs soumettent des états financiers en vertu de la législation actuelle, leur exactitude n'est pas vérifiée. Dans une lettre en date du 28 janvier, les juges de la Cour de Bosnie-Herzégovine ont souligné qu'il n'y avait aucun motif juridique justifiant le traitement par le Haut Conseil de ces états financiers au titre de la législation actuelle, et que des amendements de la loi en vigueur s'imposaient pour toute mesure à cette fin. Après des années d'efforts visant à modifier la loi sur le Haut Conseil de la magistrature, le groupe de travail établi par le Ministère de la justice de la Bosnie-Herzégovine en novembre 2019 a commencé à se réunir. Toutefois, les efforts de ce groupe portent sur la loi dans son ensemble, au lieu de donner la priorité aux amendements qui permettraient de prévenir les conflits d'intérêts et les violations de la loi.

49. Le 20 février, le Président du Haut Conseil de la magistrature, Milan Tegeltija, a assisté à la réunion des « fonctionnaires de la Republika Srpska travaillant pour les institutions de l'État » organisée par Milorad Dodik (SNSD), membre de la présidence de la Bosnie- Herzégovine, bien qu'il ne soit ni un fonctionnaire ni un représentant de la Republika Srpska, mais un fonctionnaire de l'État et un représentant d'une institution de l'État, et au mépris de la loi régissant le fonctionnement du Haut Conseil de la magistrature en vertu de laquelle ses membres sont tenus d'exercer leurs fonctions en toute indépendance et impartialité.

50. Ces faits soulignent la nécessité de procéder à un examen approfondi des règles qui régissent le fonctionnement du Haut Conseil.

6. Crimes de guerre

51. À la suite des conférences régionales sur les procédures judiciaires concernant les crimes de guerre, dont la dernière s'est tenue en décembre à Sarajevo, la Cour de Bosnie-Herzégovine transfère régulièrement des affaires aux pays de la région. Dans le même temps, le Bureau du procureur de la Bosnie-Herzégovine a indiqué début 2020 que 325 personnes, qui avaient fait l'objet d'une enquête dans le cadre de 150 affaires, n'étaient pas en Bosnie Herzégovine, 127 se trouvant en Serbie, 95 en Croatie, 20 au Monténégro et 83 dans d'autres pays. Le Bureau du Procureur de la Bosnie-Herzégovine reste saisi d'environ 500 affaires de crimes de guerre contre des auteurs identifiés, de 500 affaires contre des auteurs non identifiés et de 1 500 affaires concernant des auteurs qu'il n'est pas possible d'identifier, notamment des exhumations.

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

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

52. Au cours de la période considérée, la Republika Srpska a poursuivi, voire intensifié, sa politique systématique et de longue date de remise en cause de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, en faisant fi des compétences constitutionnelles de l'État et en sabotant ses principales institutions. Elle a fait part de son intention de se retirer unilatéralement des accords conclus entre les deux entités prévoyant le transfert à l'État de leurs compétences dans les domaines de la défense, de la fiscalité indirecte et des questions ayant trait au Haut Conseil de la magistrature – tentant ainsi de priver l'État de Bosnie-Herzégovine de ces compétences dans le cadre de l'action menée pour dissoudre la structure institutionnelle de l'État dans ces domaines et d'annuler les principaux progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'Accord-cadre général pour la paix. Il s'agit-là d'une grave menace pour la stabilité politique de la Bosnie-Herzégovine et d'un autre exemple de l'interprétation erronée et unilatérale de la Constitution bosnienne par les autorités de la Republika Srpska, dirigées par le SNSD.

53. Dans le cadre de son examen du 11 novembre des informations concernant la transformation anticonstitutionnelle de la structure de la Bosnie-Herzégovine telle que prévue par l'Accord de Dayton et de ses effets sur le statut et les droits de la Republika Srpska, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté 20 conclusions qui remettent en cause les principes fondamentaux de l'Accord-cadre général pour la paix. Ces conclusions reposent sur une interprétation erronée de l'Accord-cadre et remettent spécifiquement en cause le caractère constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et des deux entités, les compétences et les institutions au niveau de l'État, ainsi que l'autorité et les décisions antérieures du Haut-Représentant. Ces conclusions qualifient la Bosnie-Herzégovine d'union d'États dotée d'une souveraineté limitée et dérivée, créée par deux entités préexistantes en leur qualité de détenteurs de la souveraineté, et confirment le droit à l'autodétermination, en établissant un lien avec la préservation de la structure prévue par l'Accord de Dayton original et l'autonomie des entités. Dans ces conclusions, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska remet également en cause les compétences de l'État autres que celles énumérées à l'article III.1 de la Constitution bosnienne, notamment celles qui ont été confiées à l'État de Bosnie-Herzégovine sur

la base d'accords de transfert de compétences, et indique son intention de les récupérer. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska veut également obliger les fonctionnaires de la Republika Srpska ainsi que les fonctionnaires élus et nommés au niveau de l'État originaires de la Republika Srpska à se conformer à ses positions, les menaçant de sanctions au titre du code pénal s'ils s'y refusent.

54. Le Gouvernement de la Republika Srpska n'a pas tardé à donner suite aux conclusions adoptées par l'Assemblée nationale le 11 novembre, en demandant à ses ministères de recenser toutes les compétences de l'entité qui ont été transférées à l'État bosnien et d'évaluer le travail des institutions créées au niveau de l'État du fait de ces transferts. Il a également indiqué qu'il était prêt à entamer des négociations avec les autorités de la Fédération en vue d'adopter une loi sur la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et de réexaminer son consentement aux lois adoptées au niveau de l'État relatives à la défense, à la fiscalité indirecte et au Haut Conseil de la magistrature. Le Gouvernement de la Republika Srpska a également annoncé son intention d'examiner différentes options en vue de l'amendement du code pénal de la Republika Srpska afin de réprimer les activités contraires aux positions adoptées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

55. Dans les conclusions adoptées à l'issue de sa session extraordinaire du 17 février, organisée à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine du 7 février confirmant le caractère inconstitutionnel de certaines dispositions de la loi de la Republika Srpska sur les terres agricoles et la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne les biens de l'État, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a de nouveau exprimé des positions similaires. Les conclusions adoptées à cette occasion visent principalement, mais pas uniquement, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Par exemple, l'Assemblée nationale demande aux représentants de la Republika Srpska au sein des institutions de la Bosnie-Herzégovine de faire les démarches nécessaires en vue de l'adoption d'une loi visant à mettre fin aux mandats des juges étrangers siégeant à la Cour et – en attendant l'adoption d'une telle loi et l'annulation de la décision prise récemment par la Cour – de suspendre l'adoption de toute décision au sein des organes de la Bosnie-Herzégovine, bloquant ainsi leurs travaux.

56. Dans ses conclusions, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska accuse le Haut-Représentant et la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine d'avoir modifié le système politique bosnien en violation de de l'Accord-cadre général pour la paix, et demande à toutes les institutions de la Republika Srpska de ne pas accepter ou mettre en œuvre les futures décisions anti-Dayton et anti-démocratiques du Haut-Représentant et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. En outre, elle demande au Gouvernement de la Republika Srpska de poursuivre les négociations avec le Gouvernement de la Fédération afin de définir, conformément à l'annexe 2 de l'Accord-cadre général pour la paix, la « frontière » entre la Republika Srpska et la Fédération (qui est en fait la « ligne de démarcation inter-entités » établie uniquement à des fins administratives et qui n'est en aucun cas une « frontière »). Après l'adoption de ces conclusions, M. Dodik a demandé à deux juges de la Republika Srpska de se retirer immédiatement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, faute de quoi ils seraient révoqués par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

57. Les mesures prises par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska se sont accompagnées de discours allant dans le même sens, et c'est M. Dodik (SNSD) qui a le plus virulemment contesté la souveraineté, l'intégrité territoriale, les compétences et les institutions de la Bosnie-Herzégovine. Le 20 janvier, M. Dodik a déclaré que seul le retour à « l'Accord de Dayton original » pouvait permettre à la Bosnie-

Herzégovine de survivre⁴. Dans une interview qu'il a accordée le 12 février à la chaîne de télévision N1, il a fait allusion au rétablissement d'une armée de la Republika Srpska.⁵ Enfin, le 17 février, dans son discours devant l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, il a établi un rapport d'analogie avec le Brexit et a déclaré : « Au revoir la Bosnie-Herzégovine, bienvenue au Republika Srpska-Exit »⁶, faisant écho aux commentaires qu'il avait faits suite à la réunion du 15 février avec le Président serbe Aleksandar Vucic à Belgrade, selon lesquels la Republika Srpska allait demander que son statut soit décidé par référendum.⁷

58. Le 20 février, dans l'est de Sarajevo, M. Dodik et le Président du Conseil des ministres bosnien, Zoran Tegeltija (SNSD), ont organisé une réunion de fonctionnaires d'État d'origine serbe originaires de la Republika Srpska, qui ont été élus ou nommés, pour les informer des conclusions récemment adoptées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et leur expliquer quelles répercussions elles auraient sur leur travail. Lors de la conférence de presse organisée par la suite, M. Dodik a fourni des précisions sur les instructions données aux participants et a déclaré que tous les représentants de la Republika Srpska devaient se présenter au travail régulièrement mais s'abstenir de prendre part à tout processus de prise de décisions jusqu'à nouvel ordre. De nombreux élus, responsables politiques et fonctionnaires ont participé à cette réunion. Des responsables d'institutions indépendantes et autonomes, notamment le Président du Haut Conseil de la magistrature, Milan Tegeltija, et le Président de la commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, Branko Petrić, étaient également présents. Dans un communiqué de presse en date du 25 février, j'ai condamné la participation de fonctionnaires de l'État à cette réunion, en leur rappelant qu'ils représentent les institutions de l'État et ont la responsabilité de respecter strictement la Constitution bosnienne et la loi et de garantir le fonctionnement intégral et sans entrave des institutions de l'État, notamment en facilitant une prise de décisions rapide.

59. Le 19 février, M. Dodik a personnellement voté contre deux décisions de la présidence bosnienne – l'une invitant le Président monténégrin, Milo Đukanović, à effectuer une visite officielle en Bosnie-Herzégovine et l'autre entérinant l'accord sur les activités de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine – et a déclaré que ces deux décisions portaient atteinte aux intérêts vitaux de la Republika Srpska. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska ayant exprimé son appui à cette déclaration, les deux décisions n'ont pas pris effet.⁸

⁴ Seul le retour à « l'Accord de Dayton original » peut permettre à la Bosnie-Herzégovine de survivre... Tout ce que les Hauts Représentants ont fait en violation de l'Accord de paix de Dayton ne sera pas durable, et la communauté internationale doit également le savoir ». M. Dodik, Banja Luka, 20 janvier 2020.

⁵ « L'Assemblée nationale de la Republika Srpska décidera d'annuler et de retirer tous nos accords, qui sont au nombre de trois. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska peut décider d'entamer le processus de retrait de son consentement. Si nous décidons de faire quelque chose dans ce sens, nous le ferons. Peut-être que nous prendrons la décision de constituer une armée de la Republika Srpsk. » M. Dodik, journal télévision de la chaîne, N1, 12 février 2020.

⁶ « Nous nous reverrons dans 60 jours. Je pense que ma conviction sera encore plus forte quand je m'adresserai à vous à ce moment-là et que je serai plus près du but dont j'ai parlé au début - au revoir la Bosnie-Herzégovine, bienvenue au Republika Srpska-exit ». M. Dodik, s'adressant à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, 17 février 2020.

⁷ « Pour finir, c'est le peuple qui décidera. Nous demanderons que le statut de la Republika Srpska soit décidé par référendum. J'ai entendu le Président Vučić avancer des arguments pour préserver la paix. C'est très bien. Mais il arrive un moment où le peuple ne peut pas nous laisser être stupides. » M. Dodik, *Balkan Insight*, 15 février 2020.

⁸ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohr.int/statement-by-the-hr-valentin-inzko-state-officials-are-not-entity-representatives/>.

60. Dans son discours lors de la cérémonie du 9 janvier à l'occasion de la « Journée de la Republika Srpska », organisée en violation de plusieurs décisions finales et contraignantes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine confirmant le caractère inconstitutionnel de la décision proclamant le 9 janvier « Journée de la Republika Srpska », M. Dodik a déclaré que le peuple serbe ne pouvait pas avoir de liberté sans son État et a réitéré que les Serbes avaient deux États : la Republika Srpska et la Serbie⁹. Le 10 janvier, il a également assisté à la cérémonie de la « Journée de la Republika Srpska » dans le district de Brčko. Cette obstination à célébrer la journée de la Republika Srpska à cette date alors que la Cour Constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a jugé que cela était inconstitutionnel et ces déclarations faisant référence à la Republika Srpska comme un État du peuple serbe reflètent un mépris persistant de l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine et provoquent de fortes réactions.

61. Les discours et les actes de M. Dodik ont provoqué de fortes réactions, notamment de la part de Željko Komšić (FD) et de Šefik Džaferović (SDA), tous deux membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. M. Džaferović a indiqué que le mépris des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine constituait un acte criminel et une violation directe de l'Accord-cadre général pour la paix, et que le blocage annoncé des travaux des institutions de l'État constituait une autre attaque directe contre l'Accord-cadre général pour la paix. Tant M. Džaferović que M. Komšić ont souligné à plusieurs reprises que les juges étrangers jouaient un rôle important au sein de la plus haute instance judiciaire de Bosnie-Herzégovine pour protéger la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays contre les mesures anticonstitutionnelles. Ils ont souligné que tout blocage des institutions au niveau de l'État était inacceptable.

62. Le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a demandé à maintes reprises aux parties de s'abstenir de tout discours ou de tout acte de division et réaffirmé son attachement à l'intégrité territoriale et à la structure fondamentale de la Bosnie-Herzégovine, à savoir celle d'un État unique et souverain composé de deux entités, et a réaffirmé que la carte du pays ne serait pas redessinée. Les entités ne sont en aucun cas fondées à faire sécession de la Bosnie-Herzégovine et n'existent légalement qu'en vertu de la Constitution bosnienne. Dans son communiqué du 4 décembre, le Comité directeur – à l'exception de la Fédération de Russie – a rappelé aux autorités de la Bosnie-Herzégovine que la Constitution bosnienne fait partie intégrante de l'Accord-cadre général pour la paix et que les décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine sont définitives et contraignantes et doivent être mises en œuvre. Il a également rappelé les dispositions de l'Accord-cadre général pour la paix en vertu desquelles les entités sont tenues de se conformer aux décisions des institutions bosniennes et de fournir l'assistance nécessaire au Gouvernement pour lui permettre d'honorer les obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine.

2. Position de la Republika Srpska sur la neutralité militaire

63. Comme indiqué précédemment, le 18 octobre 2017, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une résolution dans laquelle elle proclame la « neutralité militaire » de l'entité, en dépit de la prérogative reconnue par la Constitution nationale à l'État bosnien en matière de politique étrangère, de la loi de 2005 relative à la défense et des décisions déjà prises par la Présidence bosnienne et d'autres

⁹ « Les Serbes qui habitent ces régions savent qu'il n'y a pas de liberté pour le peuple serbe s'il n'a pas son propre État. Les Serbes ont aujourd'hui deux États : la Serbie et la Republika Srpska. La Republika Srpska est notre vie en tant que synonyme de notre liberté et de notre droit à vivre ici ». M. Dodik, réseau de télévision RTS, 9 janvier 2020.

institutions dans ce domaine, qui sont toujours en vigueur. Depuis lors, la résolution a été invoquée pour faire obstacle à des processus fondamentaux, comme l'enregistrement sur le territoire de la Republika Srpska des biens pouvant servir à la défense comme propriété de la Bosnie-Herzégovine et la présentation du Programme annuel national à l'OTAN, ce qui remet directement en cause plusieurs aspects fondamentaux de l'Accord-cadre général pour la paix.

64. La résolution adoptée en 2017 a été confirmée le 23 décembre 2019, lorsque l'Assemblée nationale de la Republika Srpska s'est penchée sur les « informations concernant le programme de réformes de la Bosnie-Herzégovine adopté par la présidence de la Bosnie-Herzégovine à sa quarante-cinquième session extraordinaire » et a adopté des conclusions selon lesquelles ce document s'écarte considérablement de l'ambition de longue date de la Bosnie-Herzégovine d'adhérer à l'OTAN. Dans ses conclusions, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska souligne que ce programme ne peut servir de base pour lancer un processus autre que « la coopération et le partenariat » avec l'OTAN et « s'oppose à toute autre interprétation ou tout traitement de ce document ». L'Assemblée nationale affirme que toute décision sur l'adhésion à l'OTAN doit être adoptée conformément au système constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine, qui prévoit des mécanismes permettant à la Republika Srpska de concrétiser ses positions et oblige les représentants serbes originaires de la Republika Srpska à respecter les positions de l'Assemblée nationale et à recourir sans hésitation aux mécanismes de protection. Enfin, dans ces conclusions, l'Assemblée nationale rappelle l'obligation qu'ont tous les organes et institutions de la Republika Srpska et tous les représentants de la Republika Srpska au sein des institutions bosniennes et des organisations et instances internationales de mettre en œuvre la résolution adoptée en 2017. Ces conclusions reposent sur l'argument erroné mais souvent avancé selon lequel l'Assemblée nationale de la Republika Srpska est habilitée à décider des questions de politique, notamment en matière de politique étrangère et de défense, qui, selon la Constitution bosnienne, relèvent de la compétence exclusive de l'État. L'adoption de ces conclusions est une tentative de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska d'interpréter unilatéralement une décision prise par la présidence de la Bosnie-Herzégovine dans le cadre de l'exercice des responsabilités qui relèvent exclusivement de la compétence de l'État.

3. Rhétorique sur les crimes de guerre

65. Les dirigeants nationalistes continuent de nier les crimes de guerre, en glorifiant les criminels de guerre condamnés et en organisant des commémorations conflictuelles qui perpétuent la notion de victimisation d'un groupe tout en passant sous silence ou en minimisant l'empathie et la compassion pour la souffrance et les pertes subies par d'autres. Près d'un quart de siècle après la cessation des hostilités, des personnalités politiques de haut rang et certains segments de la société contestent de plus en plus les décisions du Tribunal international chargé de juger les personnes accusées de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991, de la Cour internationale de Justice et du Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux. De telles attitudes compromettent fortement les perspectives d'une réconciliation durable dans le pays.

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

A. La présidence de la Bosnie-Herzégovine

66. Les membres de la présidence de Bosnie-Herzégovine, M. Dodik (SNSD), M. Komšić (FD) et M. Džaferović (SDA), ont tenu quatre sessions ordinaires et plusieurs sessions d'urgence ou extraordinaires au cours de la période considérée. M. Komšić a présidé le Collège présidentiel jusqu'au 20 mars, date à laquelle M. Džaferović a pris le relais conformément à la pratique de rotation de la présidence tous les huit mois.

67. Les membres de la présidence ont effectué conjointement des visites officielles auprès des institutions de l'Union européenne à Bruxelles en octobre et en Slovénie en décembre. Ils se sont également rendus individuellement au Canada, aux États-Unis d'Amérique, au Vatican, auprès des institutions de l'Union européenne à Bruxelles, en Macédoine du Nord, au Japon et en Serbie. Ils ont participé aux cérémonies organisées pour marquer le soixante-quinzième anniversaire de la libération d'Auschwitz, au Forum mondial sur l'Holocauste à Jérusalem, au deuxième Forum de Paris sur la paix, à la dix-huitième Conférence au sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays non alignés à Bakou et au Forum mondial de la Turkish Radio and Television Corporation (TRT) à Istanbul. M. Džaferović a assisté à Edirne, en Turquie, à la cérémonie d'achèvement du gazoduc transanatolien (TANAP), qui constitue le tronçon le plus long du corridor gazier sud-européen devant acheminer le gaz de l'Azerbaïdjan vers l'Europe. La présidence a reçu la visite de plusieurs dignitaires étrangers.

68. S'ils ont pu parvenir à un consensus et à une unité de vues sur plusieurs sujets importants, les membres de la présidence de Bosnie-Herzégovine étaient surtout en désaccord sur toute une série de questions.

69. Suite à une réunion avec les ambassadeurs du Quintette¹⁰ et le Chef de la délégation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, la présidence a tenu le 19 novembre une session d'urgence à l'occasion de laquelle elle a convenu de désigner le Président du Conseil des ministres bosnien et de soumettre au siège de l'OTAN le programme de réformes de la Bosnie-Herzégovine dans un délai d'un jour après la confirmation du Président du Conseil des ministres bosnien par la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine. Le programme de réformes a été présenté en application de cette décision. L'accord conclu le 19 novembre a ouvert la voie à la formation du Conseil des ministres bosnien, qui était attendue depuis les élections générales de 2018, et a permis à la Bosnie-Herzégovine de s'acquitter de ses obligations permanentes vis-à-vis de l'OTAN. L'espoir d'une accélération des progrès a toutefois été assombri par les discours et les actes de division émanant des autorités et des représentants des partis politiques de la Republika Srpska, notamment Milorad Dodik, membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, qui a remis en cause à maintes reprises le caractère de l'État, sa souveraineté, son intégrité territoriale, ses compétences et ses institutions, comme cela est indiqué tout au long du présent rapport.

70. La pandémie de COVID-19 a permis dans une certaine mesure le rétablissement de la prise de décisions et de l'unité au sein de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. En mars, la présidence de la Bosnie-Herzégovine a tenu des réunions de coordination avec tous les acteurs concernés, convenu de mobiliser les forces

¹⁰ Les Ambassadeurs de l'Allemagne, des États-Unis d'Amérique, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, auxquels s'est joint le Représentant spécial de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine.

armées bosniennes pour venir en aide aux autorités civiles en leur fournissant du matériel et des équipements techniques non militaires, adopté plusieurs documents relevant de sa compétence afin d'apporter sa contribution aux efforts menés, et publié une déclaration commune. Le 6 avril, la présidence a examiné les derniers rapports en date sur les mesures prises pour lutter contre la maladie. Tout en concluant que les autorités partout en Bosnie-Herzégovine avaient réagi à temps pour faire face à la pandémie, elle a néanmoins demandé que des mesures supplémentaires soient prises. Elle a chargé le Conseil des ministres bosnien de travailler avec les entités et le district de Brčko et d'installer des tentes de quarantaine à tous les postes frontière encore ouverts à la circulation des personnes et a fermé d'autres points de passage de la frontière. Elle a encouragé le Conseil des ministres bosnien à intensifier les négociations avec les institutions financières internationales pour obtenir une assistance économique.

71. Toujours au cours de la même session, la présidence bosnienne a tenu des consultations avec le Président du Conseil des ministres bosnien sur le projet de loi relatif au budget des institutions bosniennes et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2020, projet qu'il a renvoyé au Conseil des ministres pour ajustement d'ici au 31 mai, afin d'assurer le bon fonctionnement des institutions de l'État et de permettre à celles-ci de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales, tout en s'adaptant aux nouvelles circonstances extraordinaires.

72. Les désaccords enregistrés au cours de cette période ont surtout porté sur l'annonce faite par M. Dodik concernant l'établissement par la Republika Srpska de points de contrôle sur la ligne de démarcation inter-entités afin de limiter la circulation des personnes et de prévenir la propagation de COVID-19, et sur les appels qu'il a lancés à la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine pour qu'elle débloque ses réserves afin d'atténuer les conséquences économiques de la pandémie, deux positions qu'il a ensuite abandonnées.

B. Le Conseil des ministres bosnien

73. Faute de la formation d'un nouveau Conseil des ministres, le Conseil du mandat précédent a continué de se réunir jusqu'au 6 décembre, quoique rarement, en se concentrant principalement sur les questions liées à l'Union européenne, la coopération transfrontière, l'efficacité énergétique, les projets d'infrastructure et la protection contre les catastrophes naturelles. Il a adopté plusieurs décisions techniques, des rapports et documents d'information, des règlements, des décisions sur la ratification de traités internationaux et d'autres documents régissant les travaux du Conseil des ministres bosnien. Parmi les documents adoptés, on compte le programme de travail à moyen terme pour la période 2020-2022, qui sert de base à la gestion qualitative du développement économique, ainsi que le programme d'investissements publics/programme d'investissement et de développement des institutions de la Bosnie-Herzégovine pour la période 2020-2022. L'ancien Conseil des ministres a, entre autres, désigné la délégation bosnienne auprès du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme et relevé de ses fonctions le Directeur de l'Agence d'investigation et de protection de l'État.

74. Le nouveau Conseil des ministres bosnien a été confirmé par la Chambre des représentants le 24 décembre, plus de 14 mois après les élections générales d'octobre 2018. Il a tenu sa première session le 30 décembre, au cours de laquelle il a désigné ses comités internes ainsi que ses représentants auprès des organismes et organisations internationales. Toujours au cours de la même session, il a adopté une décision de financement temporaire pour la période de janvier à mars 2020 afin

d'assurer le financement ininterrompu des institutions de l'État après la fin de 2019. Depuis lors, le Conseil des ministres bosnien a tenu au total 4 sessions ordinaires et 13 sessions extraordinaires ou d'urgence.

75. Dans les mois qui ont suivi sa formation, le Conseil des ministres bosnien s'est principalement concentré sur les projets de développement des infrastructures et la crise des migrants, adoptant toute une série de décisions sur la ratification de traités internationaux, des stratégies, des plans d'action, des rapports et des documents d'information, ainsi que des décisions techniques relevant de sa compétence.

76. Le 24 mars, le Conseil des ministres bosnien a adopté la décision de financement temporaire pour la période d'avril à juin 2020, ainsi que le projet de budget des institutions et obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2020, ouvrant ainsi la procédure d'adoption. Le projet de budget n'a toutefois pas reçu l'appui du Président du Conseil des ministres, Zoran Tegeltija, et des autres ministres serbes, qui estimaient qu'il ne tenait pas compte des nouvelles réalités issues de la pandémie de COVID-19.

77. Le Conseil des ministres a également adopté des amendements à la loi sur les infractions qu'il a harmonisée avec la loi sur la sécurité routière, ainsi que des amendements à la loi sur les salaires et autres rémunérations au sein des institutions judiciaires et du ministère public au niveau de la Bosnie-Herzégovine, mettant en œuvre les décisions prises en la matière par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Les directeurs de l'Agence d'investigation et de protection de l'État et de l'Agence de la sécurité et du renseignement n'ont pour leur part toujours pas été nommés.

78. Le 17 mars, le Conseil des ministres a adopté la décision déclarant l'état de catastrophe naturelle ou autre sur le territoire bosnien afin de freiner la propagation de la COVID-19 et de permettre la mobilisation de ressources supplémentaires destinées à combattre la menace à la santé publique. Il a réactivé l'organe bosnien chargé de la coordination des activités de protection et de secours, nommant à sa tête le Ministre de la sécurité, Fahrudin Radončić (SBB), et a adopté une décision réglementant le fonctionnement des institutions bosniennes pendant la pandémie. Après la démission de M. Radončić, le Conseil des ministres a confirmé son adjoint à la présidence par intérim de l'organe chargé de la coordination.

79. L'interdiction d'entrée en Bosnie-Herzégovine des étrangers, à l'exception des diplomates et du personnel médical étrangers, l'interdiction de délivrer des visas pour la Bosnie-Herzégovine, la fermeture des postes frontière dans les aéroports pour le trafic de passagers, la désignation des postes frontière pour le fret, l'exonération des impôts indirects sur tout le matériel et les équipements médicaux humanitaires, etc., sont parmi les mesures prises par le Conseil des ministres pour lutter contre la pandémie.

C. L'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine

80. Les travaux de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine sont restés globalement paralysés jusqu'en décembre, le SNSD ayant bloqué la création des commissions parlementaires et autres organes de travail jusqu'à ce que son candidat soit nommé à la présidence du Conseil des ministres. Ce n'est que le 5 décembre que les comités permanents de la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine ont été mis en place, le SNSD ayant finalement présenté ses candidats aux comités afin d'éviter d'en être exclu, comme l'exige le règlement intérieur modifié de la Chambre des représentants, qui avait été adopté sur proposition du Parti démocratique serbe (SDS) et du Parti pour le progrès démocratique (PDP) et qui prévoit un mécanisme

de déblocage des situations dans lesquelles un parti politique décide de ne pas nommer de délégués aux organes de travail parlementaires.

81. Le 5 décembre, après les résultats positifs de la procédure d'agrément, la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a confirmé la désignation de Zoran Tegeltija à la présidence du Conseil des ministres. La nomination des ministres et des vice-ministres au sein du Conseil, à l'exception du ministre des droits de l'homme et des réfugiés et du vice-ministre de la sécurité – qui n'ont pas encore été désignés –, a été confirmée par la Chambre des représentants le 23 décembre. La constitution des organes de travail des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine et la nomination de ses délégations auprès des instances internationales telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont été menées à bien le 16 janvier. Avant cette date, la Bosnie-Herzégovine était le seul membre de l'Assemblée parlementaire à ne pas y avoir nommé de délégation.

82. Pendant la période considérée, la Chambre des représentants a tenu six séances ordinaires et trois séances extraordinaires et la Chambre des peuples, trois sessions ordinaires et deux sessions extraordinaires. L'exercice du pouvoir législatif a été extrêmement faible. Ce vide a été comblé par les initiatives de divers députés qui ont demandé au pouvoir exécutif de formuler des propositions législatives ou ont proposé eux-mêmes des textes de loi, dont la plupart n'avait aucune chance d'être adoptée. Le seul texte adopté par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine le 20 décembre a été la loi relative au budget des institutions bosniennes et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour 2019.

83. En outre, l'Assemblée parlementaire a approuvé la ratification de traités internationaux attendue de longue date et adopté plusieurs documents et rapports techniques d'importance mineure. Plusieurs textes de loi, dont la plupart avaient été proposés par les députés eux-mêmes, ont été rejetés, notamment les amendements à la loi relative au Médiateur pour les droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine, tandis que la loi sur les conflits d'intérêts est toujours à l'examen, le Conseil des ministres n'ayant toujours pas soumis sa proposition. La Chambre des peuples a rejeté la proposition du FD visant à modifier le Code pénal bosnien afin de criminaliser la glorification du génocide et le négationnisme. La Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a adopté le projet de loi du SDS sur la fin des mandats des membres actuels du Haut Conseil de la magistrature, tandis que l'Assemblée parlementaire, comme à son habitude, a rejeté les rapports de travail annuels du Haut Conseil et du ministère public de Bosnie-Herzégovine. La Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a tenu une séance thématique sur le travail du pouvoir judiciaire, qui n'a abouti à aucun résultat législatif.

84. Le travail de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine a de nouveau été entravé par les représentants du SNSD qui, agissant conformément aux conclusions adoptées le 17 février par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska sur la non-participation à toute prise de décisions au niveau de l'État, ont commencé à voter contre ou à ne pas voter du tout dans les commissions parlementaires et dans les deux chambres. Étant donné les mécanismes de vote et les exigences en la matière, ce comportement a ralenti, puis bloqué, la prise de décisions du législateur au niveau de l'État.

85. Parallèlement, le 25 février, les représentants du SNSD et de la HDZ Bosnie-Herzégovine à la Chambre des représentants ont déposé le projet de loi sur la sélection des juges de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine précédemment choisis par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, l'objectif étant de mettre fin immédiatement au mandat de trois juges étrangers et de les remplacer par des juges nationaux. Ce projet est incompatible avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine pour diverses raisons. En effet, en vertu de la Constitution, les juges

étrangers sont nommés à vie, sauf s'ils démissionnent ou sont révoqués pour un motif établi par consensus des autres juges. De même, toujours selon la Constitution, une loi adoptée par l'Assemblée parlementaire ne peut que modifier la méthode de nomination des juges internationaux et ne saurait mettre fin à leur mandat avec effet immédiat afin de les remplacer par des juges nationaux. Il faudrait pour ce faire adopter au préalable un amendement à la Constitution.

86. Le 11 mars, le SDA, le FD, le SDS et le PDP ont obtenu les voix nécessaires à la Chambre des représentants pour nommer deux nouveaux membres de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine issus des rangs des Serbes et pour renouveler le mandat de deux membres issus des rangs des Bosniaques. La proposition du FD visant à remplacer par son candidat le cinquième membre dont le mandat avait expiré n'a pas bénéficié du soutien nécessaire de la Republika Srpska et reste à l'examen en attendant la tenue de consultations au sein du collège de la Chambre des représentants et l'organisation probable d'un second tour. Les représentants de la HDZ Bosnie-Herzégovine et du bloc dirigé par le SNSD ont quitté la salle avant le vote, accusant le SDA de trahir leur alliance et d'utiliser les partis d'opposition de la Republika Srpska pour prendre le contrôle de la Commission électorale centrale. Ils ont allégué une violation de la procédure de remplacement des membres de la Commission prévue par la loi électorale de Bosnie-Herzégovine. Le SDA a présenté son interprétation juridique de la question et rappelé que les mandats de cinq membres sur les sept que compte la Commission avaient expiré.

87. Avec l'éclatement de la pandémie de COVID-19 en Bosnie-Herzégovine, l'Assemblée parlementaire a suspendu ses travaux, espérant pouvoir les reprendre une fois modifiés les règlements intérieurs des deux chambres afin de permettre la tenue de séances en ligne. Le 15 avril, le collège de la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine a fixé au 28 avril la date d'une séance plénière de la Chambre consacrée à la modification de son règlement intérieure en ce sens.

IV. Fédération de Bosnie-Herzégovine

88. En attendant la formation d'un nouveau gouvernement de la Fédération à la suite des élections générales tenues en octobre 2018, le Gouvernement formé lors du précédent mandat a continué d'assurer pleinement ses fonctions, tenant 25 sessions ordinaires et 25 sessions extraordinaires pendant la période considérée.

89. Le 16 mars, le Gouvernement a déclaré l'état d'urgence en raison de la pandémie de COVID-19 et a établi un quartier général de crise, qui a depuis pris toute une série de mesures pour lutter contre le coronavirus. Afin d'en réduire les répercussions sur l'économie, le Gouvernement a adopté le 3 avril la loi sur l'atténuation des conséquences économiques, qui prévoit, entre autres, l'octroi de subventions aux entreprises pour couvrir les cotisations et les impôts sur le salaire minimum, la suspension du délai de prescription pour toutes les procédures administratives, judiciaires, extrajudiciaires et d'exécution, et la mise en place d'un fonds de garantie doté d'un dépôt initial de 80 millions de marks. Cette proposition permet aux différents niveaux de l'administration de la Fédération de modifier l'objet des fonds préaffectés et de les réorienter vers la lutte contre la pandémie.

90. Le Gouvernement a également adopté deux décisions allouant un total de 21 millions de marks aux niveaux inférieurs de l'administration afin de soutenir davantage leurs efforts. Devant le tollé provoqué par une répartition de ces fonds perçue comme injuste, illogique et politiquement motivée, ces décisions ont été annulées le 5 avril, le Gouvernement décidant à la place de transférer les fonds au Ministère de la santé de la Fédération pour l'achat d'équipement médical.

91. Les deux chambres du Parlement de la Fédération se sont également réunies, quoique rarement : la Chambre des représentants a tenu quatre sessions ordinaires, une session extraordinaire et une session thématique, et la Chambre des peuples, deux sessions ordinaires et trois sessions extraordinaires. La production législative a été faible, avec l'adoption de seulement quatre amendements aux lois existantes et d'une nouvelle loi.

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

93. Début avril, les deux chambres ont modifié leurs règlements intérieurs respectifs pour permettre la tenue de séances en ligne pendant la pandémie.

A. Mauvais fonctionnement de la formation de la Cour constitutionnelle de la Fédération chargée de l'intérêt national vital

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

95. Bien que le Haut Conseil de la magistrature de Bosnie-Herzégovine ait rempli ses obligations en adoptant la liste finale des candidats à trois des quatre postes de juge devenus vacants et l'ait soumise à la présidence de la Fédération, celle-ci n'a pas entériné les remplacements. Le 20 novembre, le Représentant spécial de l'Union européenne, l'ambassade des États-Unis, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le Bureau du Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine ont envoyé une lettre commune au Président et aux vice-présidents pour leur rappeler leurs responsabilités constitutionnelles. Le 27 novembre, la Présidente de la Cour constitutionnelle de la Fédération, Aleksandra Martinovic, a demandé au Président de la Fédération, Marinko Čavara (HDZ Bosnie-Herzégovine), et aux Vice-Présidents Melika Mahmutbegović (SDA) et Milan Dunović (FD) d'accélérer la procédure. Le 3 décembre, les deux vice-présidents ont soumis leurs propositions au Président, l'exhortant à nommer les trois candidats aux postes de juge. Cela a été suivi d'une réunion conjointe des représentants de la communauté internationale avec le Président de la Fédération en février. À ce jour, le Président de la Fédération n'a pris aucune décision à cet égard.

B. Absence de progrès concernant la tenue d'élections locales à Mostar

96. Aucun accord n'a été conclu au cours de la période considérée pour adopter des amendements à la loi sur les élections bosniennes, laquelle est appelée à définir les modalités des élections locales dans la ville de Mostar, où aucun scrutin n'a eu lieu depuis 2008. La pression pour régler cette question s'est encore accrue le 29 octobre, lorsque la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu sa décision dans l'affaire *Irma Baralija c. Bosnie-Herzégovine*, jugeant que l'État bosnien devait modifier sa loi électorale et permettre la tenue d'élections locales à Mostar. La Cour a estimé que le vide juridique avait empêché pendant une longue période de temps la requérante d'exercer son droit de vote et de se présenter aux élections locales. Elle a noté que la situation à Mostar était incompatible avec les notions de « régime politique réellement démocratique » et de « prééminence du droit », auxquelles la Convention renvoie dans son préambule, et conclu que l'État avait manqué à son obligation de prendre des mesures pour tenir des élections démocratiques à Mostar et que, par conséquent, il violait l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Bosnie-Herzégovine doit modifier la loi électorale dans les six mois à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif, de manière à permettre la tenue d'élections locales à Mostar. Si l'État n'y parvient pas, la CEDH a relevé que la Cour constitutionnelle avait le pouvoir de prendre des mesures provisoires.

97. J'exhorte de nouveau les parties à régler cette question pour permettre aux habitants de Mostar de jouir des mêmes droits démocratiques d'élire leurs dirigeants locaux et de se présenter à des élections que les citoyens du reste du pays.

C. Remaniement de l'administration du canton de Sarajevo

98. Le 17 décembre, une nouvelle majorité à l'Assemblée cantonale de Sarajevo, dirigée par le SDA, a présenté une demande de destitution du Président de l'Assemblée et de convocation d'une session durant laquelle l'adoption d'une motion de censure par le gouvernement devait être organisée. Cela a déclenché une série d'événements et d'actions qui ont soulevé des questions de conformité avec le cadre constitutionnel régissant la procédure d'élection du Président et du Président adjoint de l'Assemblée. En conséquence, le 8 janvier, le président du groupe parlementaire croate à l'Assemblée a demandé mon interprétation concernant l'amendement LXXIX à la Constitution de la Fédération, qui régleme la nomination et la confirmation du Président et des présidents adjoints de l'Assemblée. J'ai répondu le 15 janvier, en rappelant les dispositions pertinentes de la Constitution de la Fédération et en demandant instamment à l'Assemblée de prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect de ses obligations constitutionnelles.

99. À la suite d'une série d'événements et de remous politiques, l'Assemblée, durant sa session du 29 janvier, a adopté une motion de censure contre le gouvernement dirigé par Edin Forto [(Notre parti (NS))] et a nommé un nouveau gouvernement le 3 mars, avec Mario Nenadić (SBB) comme Premier Ministre.

100. Je dois reconnaître les efforts tangibles consentis par le gouvernement déchu pour initier des réformes, lutter contre la corruption et fournir des services aux habitants du canton. Je n'en attends pas moins du nouveau gouvernement, qui, comme à tous les autres niveaux d'autorité, doit maintenant faire face à la pandémie de COVID-19 et à ses conséquences.

D. Égalité constitutionnelle des Serbes dans les cantons de la Fédération

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

102. Je continue à exhorter ces cantons à harmoniser leurs constitutions avec celle de la Fédération et à garantir l'égalité constitutionnelle des trois peuples constitutifs.

V. Republika Srpska

103. Le SNSD a repris la tête de la coalition au pouvoir en Republika Srpska avec les mêmes partenaires que durant son précédent mandat. Le Gouvernement de la Republika Srpska, dirigé par le Premier Ministre Radovan Višković (SNSD), s'est réuni régulièrement. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska a tenu 3 sessions ordinaires et 7 sessions extraordinaires et a adopté 7 nouvelles lois et 22 séries de modifications à la législation existante.

104. Parmi les tendances observées en Republika Srpska, on note un effort persistant de la part des autorités dirigées par le SNSD visant à remettre en question des réformes déjà approuvées et à rétablir le soi-disant « Accord de Dayton original », comme indiqué dans la section D du présent rapport. Les autorités de la Republika Srpska ont également tenté de restreindre les libertés politiques, notamment en qualifiant d'actes criminels, dans les conclusions de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska du 11 novembre, les activités contraires à la Constitution de la Republika Srpska, en menaçant de responsabilité pénale les représentants élus et nommés d'institutions de l'État originaires de la Republika Srpska en cas de non-respect de la Constitution, ou en modifiant le règlement de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de manière à limiter la capacité de l'opposition à faire efficacement son travail, portant ainsi atteinte à l'équilibre des pouvoirs en Republika Srpska. Le nombre de menaces et d'agressions physiques contre des représentants de l'opposition en Republika Srpska a par ailleurs augmenté.

105. De plus, les autorités de la Republika Srpska ont tenté de restreindre les libertés civiles, en particulier la liberté de réunion. La détention, le 23 novembre, d'un militant de Banja Luka qui avait monté un spectacle de marionnettes sur la place principale de Banja Luka en est une illustration. Les autorités de la Republika Srpska ont continué de faire pression sur les militants du groupe « Justice pour David » en empêchant ses membres éminents de se réunir sur la place principale de Banja Luka, que ce soit à titre individuel ou en petits groupes. Le 27 février, les médiateurs de la Bosnie-Herzégovine pour les droits de l'homme ont fait état de l'emploi excessif de la force par la police de la Republika Srpska contre les membres du groupe « Justice pour David ».

106. Les réactions initiales des autorités de la Republika Srpska, et des autorités locales de Banja Luka en particulier, face à la pandémie de COVID-19 sont généralement considérées comme positives, des mesures efficaces étant promptement mises en place. Le Gouvernement de la Republika Srpska a établi un quartier général de crise, déclaré une situation d'urgence et pris des mesures épidémiologiques, mises en œuvre selon les règles dans toute la Republika Srpska, et en particulier à Banja Luka, qui compte le plus grand nombre de personnes infectées, ainsi que des mesures politiques et économiques. Si les citoyens de la Republika Srpska se sont pour la plupart conformés aux mesures épidémiologiques, les mesures politiques ont déclenché de nombreuses réactions de la part des médias, des organisations non gouvernementales et de la communauté internationale, ainsi que de l'opposition en Republika Srpska, car elles font craindre que les mesures prises pour contenir la pandémie ne soient utilisées pour faire taire les critiques. Alors que la crise persistait, l'intention de la coalition au pouvoir de faire taire les critiques et de s'emparer de tous les leviers du pouvoir sans maintenir un minimum de contrôle démocratique est devenue plus évidente. Dans cet esprit, le 26 mars, le Gouvernement de la Republika Srpska a proposé à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de déclarer un état d'urgence, ce que cette dernière a fait à l'occasion d'une session extraordinaire le 28 mars.

107. S'adressant aux médias après la session de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, la Présidente de la Republika Srpska, Željka Cvijanović (SNSD), a déclaré que l'Assemblée nationale ne devrait pas se réunir dans les circonstances actuelles et que, suite à la proclamation de l'état d'urgence, elle utiliserait son autorité constitutionnelle pour publier des décrets ayant force de loi, y compris sur des questions relevant de la compétence de l'Assemblée nationale. Elle a ajouté que ces mesures seraient prises en coopération avec le Gouvernement de la Republika Srpska, les membres de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, y compris les chefs du groupe parlementaire de chaque parti, et une équipe d'experts juridiques. Elle a également déclaré que les droits et libertés des citoyens en vertu de la Constitution de la Republika Srpska ne seraient pas suspendus. L'opposition n'a pas été autorisée à examiner cette proposition, et la session s'est déroulée à huis clos.

108. L'annonce par la Présidente de la Republika Srpska de sa volonté d'utiliser son autorité pour publier des décrets ayant force de loi ne semble pas conforme à l'article 81 de la Constitution de la Republika Srpska, qui stipule que c'est à l'État de Bosnie-Herzégovine qu'il revient de déclarer un état d'urgence. Une telle déclaration doit être conforme à la loi de défense bosnienne, qui exige que la présidence de la Bosnie-Herzégovine demande au Parlement de la Bosnie-Herzégovine de faire cette déclaration « en cas de menace à l'existence de la Bosnie-Herzégovine, de menace au fonctionnement normal des institutions constitutionnelles, ou de menace immédiate de guerre ». L'article 81 précise que durant un état d'urgence déclaré par les institutions de la Bosnie-Herzégovine, le Président de la Republika Srpska, « sur proposition du Gouvernement de la Republika Srpska, ou de sa propre initiative, et après avoir pris en compte l'avis du Président de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska », adoptera des décrets et autres décisions juridiquement contraignantes, telles que la nomination et le renvoi de fonctionnaires qui sont élus, nommés et démis de leurs fonctions par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska. Ces décisions devront être confirmées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska une fois que celle-ci sera à nouveau en mesure de se réunir. À ce jour, l'État de Bosnie-Herzégovine n'a pas déclaré un tel état d'urgence.

109. Le 6 avril, la Présidente de la Republika Srpska a promulgué les deux premiers décrets ayant force de loi : le décret ayant force de loi sur les délais et les procédures judiciaires à appliquer pendant l'état d'urgence, qui prévoit une levée des délais pendant l'état d'urgence dans la majorité des procédures judiciaires ; et le décret ayant

force de loi sur l'interdiction de provoquer la panique et le désordre pendant l'état d'urgence, qui interdit la diffusion d'« informations fallacieuses » ou d'allégations pouvant provoquer la panique ou portant gravement atteinte à la paix et à l'ordre publics, ou qui invalident ou entravent sérieusement l'exécution des ordres et des mesures des organes de l'État et d'autres institutions et organisations ayant des pouvoirs publics. Ce dernier décret a suscité des inquiétudes, en particulier après que plusieurs grandes figures de l'opposition ont été condamnées à des amendes ou convoquées par la police immédiatement après sa promulgation. Le Syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine l'interprète comme une limitation excessive de la liberté d'expression, et Transparency International a demandé son abrogation. Les partis d'opposition en Republika Srpska ont critiqué le choix de la Présidente de la Republika Srpska pour ses premiers décrets, affirmant qu'elle avait choisi de privilégier les sanctions contre les citoyens de la Republika Srpska plutôt que d'adopter des mesures pour venir en aide aux entreprises de la Republika Srpska.

A. Srebrenica

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

111. En février, la Commission d'enquête internationale indépendante sur les souffrances de tous les peuples de la région de Srebrenica entre 1992 et 1995, nommée par le Gouvernement de la Republika Srpska, a demandé au Mémorial de Potočari d'autoriser l'accès aux informations sur 8 372 personnes recensées par le Mémorial en tant que victimes des faits de guerre survenus en juillet 1995 ainsi qu'aux informations générales concernant leur décès. Le Directeur du Mémorial, Emir Suljagić, a répondu que le Mémorial ne fournirait jamais ces informations, car cela reviendrait à participer au déni du génocide, et son refus a été interprété par les médias et les représentants de la Republika Srpska comme une tentative de cacher la vérité. Les associations de mères ont généralement considéré cette demande comme insultante.

112. Le 23 octobre, la Republika Srpska a été officiellement représentée à la Foire du livre de Belgrade pour promouvoir le livre *Srebrenica: The Reality and Manipulations*, qui conteste les faits de guerre consignés dans les verdicts des tribunaux. Plus récemment, le 1^{er} avril, M. Dodik a mis en garde M. Džaferović, Président de la présidence, contre l'abus de pouvoir et le fait d'induire en erreur des dignitaires étrangers en leur envoyant des invitations en début d'année pour la commémoration du génocide de Srebrenica prévue en juillet 2020. M. Dodik insiste sur le fait que la présidence n'a pas donné son accord à ce sujet et que M. Džaferović n'aurait pu s'adresser à des dignitaires étrangers qu'à un titre autre que celui de Président de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Le même jour, M. Dodik a écrit au Président du Monténégro, Milo Đukanović, à propos des récentes interviews de M. Đukanović dans lesquelles celui-ci reconnaît le génocide, lui reprochant d'accepter des interprétations « partiales » des faits de guerre en Bosnie-Herzégovine et réitérant que le fait de qualifier de « génocide » les événements survenus en juillet 1995 autour de Srebrenica était « absolument inacceptable ».

113. Le négationnisme persistant du génocide et la glorification des criminels de guerre et autres personnalités controversées accentuent la nécessité de légiférer au niveau de l'État pour traiter ces questions. Comme la Commission européenne l'a noté dans son avis sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne, « le révisionnisme et la négation du génocide sont contraires aux valeurs européennes les plus fondamentales ».

B. Absence de coopération avec le Haut-Représentant

114. Le Gouvernement de la Republika Srpska continue de refuser à mon bureau l'accès à des informations et des documents officiels, en dépit des dispositions de l'article IX et de l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, aux termes desquelles toutes les autorités de Bosnie-Herzégovine sont tenues de pleinement coopérer avec le Haut-Représentant. À plusieurs reprises, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix a rappelé aux autorités de la Republika Srpska leurs obligations à cet égard, en vain.

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

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

116. Les autorités du canton de Posavina n'ont toujours pas apporté les modifications nécessaires à la loi pertinente ni supprimé une disposition qui contrevient à une lettre de 2007 de la présidence du Conseil de sécurité, relative à la non-certification de certains agents par l'ancien Groupe international de police, et ce, malgré leurs assurances répétées. En octobre, l'Assemblée du canton du Podrinje bosnien a adopté une nouvelle loi sur les fonctionnaires de police, malgré les vives critiques du syndicat de police local et du directeur général de la police, qui ont estimé que leur avis professionnel avait été ignoré. En décembre, les autorités du canton de Zenica-Doboj ont adopté des modifications à la loi régissant les affaires intérieures, reportant à l'exercice 2021 la mise en place d'un budget distinct pour la police, en raison des politiques de coalition.

117. En janvier, le Gouvernement du canton de Tuzla a congédié le directeur général de la police, ce qui a suscité de nombreuses critiques dans les milieux locaux et internationaux, qui ont estimé que ce licenciement était motivé par des raisons politiques. En mars, le tribunal local a suspendu une procédure de sélection de suivi jusqu'à l'achèvement de la procédure de recours engagée par le directeur général de la police après son licenciement. Le Conseil indépendant du canton du Podrinje bosnien avait rendu en janvier une évaluation annuelle négative du directeur général de la police, soulevant des questions de transparence et de responsabilité, comme l'indique la lettre conjointe adressée aux autorités du canton par le Bureau du Haut-Représentant et l'ambassade des États-Unis le 14 février. Dans le même temps, les autorités du canton d'Herzégovine-Neretva ont exprimé leur volonté politique de mener à bien les procédures de nomination d'un nouveau conseil indépendant, d'un directeur général de la police, d'un bureau des plaintes du public et d'un conseil de police. Le canton n'a pas eu de directeur général de la police dûment nommé depuis octobre 2018, ni de conseil indépendant opérationnel depuis mars 2017.

118. Durant la réunion des chefs des organes de police de la Fédération qui s'est tenue en février 2020, les participants ont unanimement convenu que la récente succession d'évaluations négatives dont ont fait l'objet les chefs des organes de

police, conduisant à leur congédiement prématuré, était une source de préoccupation touchant l'efficacité et la stabilité des organes de police en question. Le Conseil des ministres bosnien n'a pas achevé le processus de nomination d'un nouveau directeur de l'Agence d'investigation et de protection de l'État. Le mandat du précédent Directeur de l'Agence d'investigation et de protection de l'État a pris fin en novembre 2019. Le Conseil indépendant de Bosnie-Herzégovine, l'organe chargé de mener la procédure de sélection, s'est acquitté de sa tâche dans le cadre du processus en novembre 2019. Le processus s'est heurté à des difficultés en raison de différends au sein de la coalition de gouvernement. D'autres complications sont apparues car plusieurs candidats à ce poste auraient atteint l'âge réglementaire du départ à la retraite et le mandat du Conseil indépendant actuellement en place a expiré en mars 2018.

119. Bien que le Conseil indépendant de la Fédération ait achevé la procédure de sélection du directeur de la police fédérale en avril 2019, le Gouvernement de la Fédération n'a pas encore mené à bien la procédure de nomination, malgré les appels répétés du Conseil indépendant de la Fédération.

VII. Économie

120. La présente section se fonde sur les derniers indicateurs disponibles couvrant la période précédant la pandémie de COVID-19. Alors que la COVID-19 continue de se propager, ses conséquences humaines tragiques et son incidence néfaste sur l'économie mondiale continuent d'évoluer à une vitesse sans précédent, et elles sont également apparentes en Bosnie-Herzégovine. C'est particulièrement vrai depuis début mars, lorsque la Bosnie-Herzégovine a connu ses premières infections et que son économie a ressenti les premiers effets des mesures de confinement mises en place aux niveaux mondial et régional pour freiner la propagation du virus et protéger des vies. La situation s'est depuis détériorée, avec des perturbations importantes dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services, une hausse du chômage, la crainte d'une diminution des envois de fonds, une incertitude croissante en matière d'investissements, etc., qui ont des répercussions sur les recettes publiques. Bien que l'on ne dispose toujours pas de données agrégées permettant de fournir une évaluation fiable de l'impact de la COVID-19 sur l'économie de la Bosnie-Herzégovine, il est clair qu'il sera dévastateur.

121. Les organisations internationales, y compris les institutions financières internationales, et les donateurs bilatéraux se sont engagés à aider la Bosnie-Herzégovine à atténuer les conséquences médicales et économiques de la pandémie, en complément des mesures que la Bosnie-Herzégovine prend à cet effet. La crise accentue également la nécessité de recentrer l'attention sur les réformes qui pourraient relancer et renforcer la stabilité économique, sociale, financière et budgétaire de la Bosnie-Herzégovine ainsi que d'accélérer ces réformes, tout en s'abstenant d'abuser de la situation – par manque de compréhension ou pour réaliser des objectifs politiques – pour prendre des mesures qui pourraient aller à l'encontre des efforts de stabilisation.

A. Tendances économiques

122. En octobre, le FMI a révisé ses prévisions de croissance économique pour la Bosnie-Herzégovine, qui sont passées de 3,1 % à 2,8 % en 2019, et de 3,2 % à 2,6 % en 2020. La production industrielle entre janvier et octobre a diminué de 5,6 %, alors que les données sur les exportations et les importations en 2019 illustrent une diminution de 3,4 % et une augmentation de 1,2 %, respectivement. Le taux

d'inflation est de 0,3 %. L'investissement étranger direct (IED) a augmenté de 11,6 %, mais en termes absolus, le pays reste en retard par rapport à ses voisins. Le *Rapport sur l'investissement dans le monde 2019* de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a classé la Bosnie-Herzégovine au dernier rang des pays d'Europe du Sud-Est en termes d'afflux d'IED en 2018. Les taux de chômage administratif (32,6 %) et réel (15,7 %) en décembre reflètent la baisse continue du chômage. Le taux de chômage des jeunes en 2019 était estimé à 33,8 %, soit une baisse de 5 % par rapport à 2018. L'exode croissant de la population est probablement l'un des facteurs expliquant ce recul. Selon l'Union pour un retour durable en Bosnie-Herzégovine, plus de 200 000 personnes ont quitté le pays depuis 2013, dont environ 60 000 personnes rien qu'en 2019.

123. Malgré une modeste augmentation en 2019, le salaire net moyen et la pension moyenne sont nettement inférieurs au prix moyen du panier de biens, ce qui suggère que même les ménages dont les revenus sont stables peinent à joindre les deux bouts. C'est particulièrement le cas des retraités dont la pension est la plus faible. En février, le Bureau de statistique de Bosnie-Herzégovine a noté que pas moins de 129 673 mineurs et 419 873 adultes en Bosnie-Herzégovine bénéficient d'une aide sociale, tandis que les données d'Eurostat pour décembre montrent que la Bosnie-Herzégovine se situe au niveau le plus bas de bien-être économique en Europe. D'autres évaluations de la Bosnie-Herzégovine sont elles aussi généralement décourageantes.

124. Le secteur bancaire est jugé stable et liquide. Sa stabilité repose sur la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine, dont l'indépendance, les responsabilités et le bon fonctionnement sont néanmoins constamment remis en cause. Son conseil d'administration fonctionne actuellement avec trois membres sur cinq, le minimum requis pour atteindre le quorum. Cela est dû à la décision prise par la présidence de la Bosnie-Herzégovine le 19 juin, sur proposition de M. Dodik de démettre deux membres du Conseil, et à l'absence de soutien de la part de la présidence de la Bosnie-Herzégovine s'agissant de nommer leurs successeurs parmi les candidats proposés en attendant le résultat des procédures judiciaires en cours.

125. En outre, la pandémie de COVID-19 a fourni un prétexte pour renouveler les appels – émanant principalement de M. Dodik et des responsables du SNSD – à débloquer les réserves de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine. Selon l'évaluation de la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine et les consultations tenues le 18 mars par le Comité permanent pour la stabilité financière de la Bosnie-Herzégovine, de telles mesures seraient à la fois prématurées et potentiellement dangereuses, et constitueraient une menace pour la stabilité monétaire, financière et budgétaire de la Bosnie-Herzégovine. Le FMI a également averti le 18 mars que « toute tentative d'utiliser les réserves internationales de la Banque centrale pour des raisons budgétaires saperait le système de caisse d'émission, menacerait la stabilité financière et risquerait d'entraîner une inflation importante. De telles tentatives ébranlent le point d'ancrage de la stabilité macroéconomique. Elles doivent être évitées en toutes circonstances, et particulièrement en situation de crise ».

B. Questions budgétaires

126. Aucun retard n'a été enregistré dans le service de la dette et les versements mensuels ont été réguliers, principalement grâce à des recettes de fiscalité indirecte record en 2019, d'un montant total de 7,98 milliards de marks, soit 5,14 % de plus qu'en 2018, mais aussi grâce à la poursuite des emprunts sur le marché intérieur, en particulier en Republika Srpska.

127 Les institutions de l'État ont opéré selon un financement temporaire restreint tout au long de l'année 2019, le travail parlementaire étant paralysé par les représentants du SNSD, empêchant jusqu'au 20 décembre l'adoption du budget de l'État pour 2019. Le budget approuvé était de 1,791 milliard de marks. Sur ce montant, le financement des institutions de l'État a été fixé à 966 millions de marks, soit une augmentation de 2 % par rapport au niveau de financement des sept années précédentes, tandis que le service de la dette extérieure a diminué de 8 %, pour s'établir à 825,7 millions de marks.

128 En raison de l'adoption tardive du Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2020-2022, qui sert de base à la préparation budgétaire, l'échéance du 31 décembre fixée pour l'adoption du budget de l'État pour 2020 n'a pas été respectée. En conséquence, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a adopté une décision de financement temporaire pour le premier trimestre de 2020, puis pour le deuxième trimestre également. Le financement ininterrompu et le bon fonctionnement des institutions de l'État au-delà du 30 juin dépendent de l'adoption du budget 2020 ou, au minimum, d'une décision de financement temporaire pour le troisième trimestre de 2020. Une prolongation du financement temporaire n'est pas la solution privilégiée, car elle soulève la question de la fiabilité du financement des institutions de l'État, en plus de limiter le montant des fonds dont elles disposent et la portée de leurs activités. Ces limitations sont susceptibles d'entraver lourdement la capacité des institutions de l'État de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales et de faire face à des circonstances extraordinaires, telles que la pandémie de la maladie à coronavirus 2019 (COVID-19).

129 Le 24 mars, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine – marqué par le désaccord entre le Président du Conseil des ministres et les ministres serbes – a adopté le projet de budget de l'État pour 2020 et l'a transmis à la présidence de la Bosnie-Herzégovine, qui le propose officiellement à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine pour adoption finale. Conformément au Cadre général, le budget prévoit une augmentation de 30 millions de marks, modeste et insuffisante, mais néanmoins particulièrement nécessaire. Le 6 avril, au terme de consultations avec le Président du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, la présidence bosnienne a renvoyé le projet de budget au Conseil des ministres pour qu'il y apporte, avant le 31 mai, des ajustements qui permettraient aux institutions de l'État de fonctionner sans entrave et de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles et légales, tout en s'adaptant aux circonstances extraordinaires découlant de la pandémie grâce à des réaffectations budgétaires et à des économies qui contribueraient à constituer des fonds permettant d'atténuer les revers économiques tout en respectant le cadre budgétaire des institutions bosniennes, tel qu'approuvé par le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine le 27 décembre. La conclusion de la présidence bosnienne diffère quelque peu des déclarations antérieures, dans lesquelles M. Dodik annonçait son opposition au projet de budget en place, qui sous-estimait les déficits de recettes et considérait qu'une diminution de 30 % serait nécessaire pour ajuster le budget.

130 La Fédération a maintenu la stabilité budgétaire au cours de la période considérée. Le rapport consolidé sur l'exécution du budget, qui porte sur la période allant de janvier à septembre, fait état d'un bilan cumulé positif de 764,7 millions de marks au total pour tous les niveaux de l'administration. Le Parlement de la Fédération – à la session de la Chambre des représentants le 18 décembre, et à celle de la Chambre des peuples le 19 décembre – a adopté le budget de la Fédération pour 2020, d'un montant total de 4,954 milliards de marks. Cette augmentation drastique de 83 % par rapport au budget rééquilibré de 2019 est principalement due à l'inclusion de la Caisse de retraite et d'invalidité de la Fédération dans le budget à compter du 1^{er} janvier. Les retraites sont ainsi devenues un versement prioritaire clef, derrière le service de la dette. La pandémie de Covid-19 va cependant nécessiter un rééquilibrage

budgétaire pour permettre d'en atténuer les effets sur l'économie, notamment grâce aux mesures prévues dans la loi sur l'atténuation des conséquences économiques.

131 Le 17 décembre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté le budget 2020, le programme de réforme économique et la décision concomitante sur les emprunts et la garantie des prêts. Le budget s'élève à 3,425 milliards de marks, soit une augmentation de 3,3 % par rapport au budget rééquilibré de 2019. Plus de la moitié des fonds budgétaires devraient servir à payer les pensions et les traitements des fonctionnaires. Le budget prévoit des emprunts de 342,5 millions de marks. Les projections figurant au programme de réforme économique tablaient sur une croissance économique annuelle entre 3,5 % et 4 % en Republika Srpska, et sur le fait que le Gouvernement de la région se concentrerait sur la réforme du secteur de la santé, le système de sécurité sociale, l'amélioration de la gouvernance des entreprises publiques et une efficacité accrue sur le marché du travail. Or, du fait de la pandémie, les projections et planifications vont devoir être modifiées. Pour répondre aux effets ressentis par l'économie, le Gouvernement de Republika Srpska a proposé certaines mesures. La Banque d'investissement et de développement de Republika Srpska a reporté les remboursements de prêts accordés aux entreprises et aux ménages, et les banques commerciales prévoient de rééchelonner les remboursements de prêts. L'administration fiscale de Republika Srpska a différé l'échéance de paiement des obligations des contribuables. Le budget de Republika Srpska pour 2020 sera lui aussi rééquilibré pour correspondre aux nouvelles priorités.

C. Obligations internationales

132 Le 13 décembre, le Conseil des ministres de la Communauté de l'énergie n'a pas réussi à obtenir l'unanimité pour imposer de nouvelles mesures contre de la Bosnie-Herzégovine, laquelle enfreint de manière grave et persistante les obligations lui incombant en vertu du traité instituant la Communauté de l'énergie. Cela étant, cette absence d'unanimité n'annule en rien l'obligation de conformité, prise en otage des différends entre les entités concernant la portée de la réglementation du secteur du gaz à l'échelle nationale et de la législation correspondante. Bien qu'il ait été réglé sans conséquence majeure, l'incident survenu début octobre, lorsque la compagnie gazière de la Republika Srpska a unilatéralement coupé l'approvisionnement en gaz de la Fédération en raison de ses querelles avec la compagnie gazière de cette entité, montre que l'absence de réglementation du secteur gazier au niveau de l'État cause également des litiges entre entités qui menacent l'approvisionnement ininterrompu de la Bosnie-Herzégovine en gaz.

133 Après la suspension des versements de la Republika Srpska à la Société publique des chemins de fer bosnienne, en 2016 et 2017, qui a privé de fonds la Société publique, la Fédération a répondu par des contre-mesures. Sur la base des conclusions de l'audit d'octobre, la Fédération a demandé à la Société publique de la dédommager de la différence de fonds que lui avaient versés les entités. Pour compenser davantage le déséquilibre entre les contributions des entités à la Société du fait des coupes unilatérales de la Republika Srpska, la Fédération n'a prévu aucun versement à la Société publique dans son budget pour 2020. La seule entreprise publique créée en vertu de l'annexe 9 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine se retrouve ainsi exposée à des risques dus non seulement à l'incertitude de son financement, mais également aux conclusions du Gouvernement de la Republika Srpska, publiées le 12 mars, dans lesquelles celui-ci demande à son ministère des transports et des communications de réévaluer, aux côtés de son homologue de la Fédération, l'Accord conclu en vue de la création d'une société publique conjointe des chemins de fer dans le cadre de la Société des transports.

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

VIII. Retour des réfugiés et des déplacés

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

136 Au début 2020, des tensions sont apparues au sein de la population des rapatriés à Srebrenica, lorsqu'une photographie montrant des élèves vêtus de costumes folkloriques serbes a été publiée sur le profil d'un élève sur les réseaux sociaux, avec la légende « Frères tchetniks ». Les représentants serbes se sont portés à la défense des élèves, défendant parfois même le mouvement tchetnik. Les commentaires sur les réseaux sociaux regorgeaient de discours haineux, ce qui a provoqué une agitation considérable au sein de la population locale. En outre, le 20 février, un parent bosniaque de Srebrenica a signalé qu'un groupe de garçons serbes avait harcelé verbalement sa fille parce qu'elle portait un foulard. Les réactions marquées qui ont suivi ces incidents ont creusé l'écart entre les communautés bosniaque et serbe de Srebrenica. Le 25 février, Natalija Trivić (Srpska unie), Ministre de l'éducation et de la culture de la Republika Srpska, et Predrag Damjanović, Directeur de l'Institut pédagogique de l'entité, ont rencontré à Banja Luka le directeur de l'école de Srebrenica, des représentants des parents, le maire et le Président de l'assemblée municipale. Cette réunion a abouti à un accord sur plusieurs mesures, assorti d'une déclaration bienvenue de la Ministre Trivić, selon laquelle le ministère se tenait aux côtés de tous les parents et de tous les enfants, indépendamment de leur origine ethnique.

137 Les lois sur la propriété et les actions unilatérales de la Republika Srpska, notamment celles qui sont évoquées ci-dessus à la section II. C., ont une incidence non seulement sur la résolution et la réglementation au niveau de l'État de la question des biens publics, mais aussi sur les droits de propriété des citoyens individuels, en particulier des déplacés et des rapatriés en Republika Srpska. La loi de Republika Srpska sur les usurpations et les compétences des combattants volontaires, qui prescrit les conditions de la légalisation des usurpations illégales de terres publiques, ainsi que les procédures d'attribution desdites terres aux combattants volontaires de l'armée serbe et monténégrine lors des guerres livrées entre 1912 et 1918, en est

l'illustration. Son adoption a provoqué des réactions chez les représentants politiques bosniaques et croates, qui – notamment après la décision prise par la Cour constitutionnelle de Republika Srpska le 17 janvier, établissant que la loi n'enfreignait pas l'intérêt national des Bosniaques et des Croates – ont annoncé la poursuite d'actions en justice, y compris devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

IX. Faits nouveaux concernant les médias

138 Au cours de la période considérée, le service d'assistance téléphonique gratuit mis en place par le syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine a enregistré 23 cas de violation des droits des journalistes, parmi lesquels trois menaces de mort, trois agressions physiques, et neuf cas de pressions politiques et de menaces verbales. Les menaces de mort ont visé le travail d'investigation mené sur les portails *Žurnal*, *Capital* et *Radio Free Europe*.

139 Il est fréquent que des fonctionnaires se livrent au harcèlement verbal des médias et de journalistes individuels. Lors d'une conférence de presse, le 14 février, M. Dodik a qualifié de « traîtres » le journaliste Vladimir Kovacevic et l'organe de presse pour lequel il travaille, BN TV. Kovacevic a survécu à une tentative de meurtre en 2018 ; un de ses agresseurs a été condamné à de la prison et un deuxième suspect s'est rendu à la police de Republika Srpska en novembre 2019. Le 1^{er} janvier, Kovacevic a gagné en première instance un procès en diffamation contre la chaîne publique de Republika Srpska, RTRS, après des allégations selon lesquelles l'Agence des États-Unis pour le développement international lui aurait versé 80 000 dollars dans le but de menacer l'établissement juridique et la sécurité de la Republika Srpska.

140 Le syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine a recueilli des éléments attestant de l'inefficacité de la police et du Parquet dans leurs enquêtes sur les attaques menées contre les journalistes, et rapporte que les tribunaux ne se prononcent en faveur des journalistes que dans environ 30 % des affaires. L'augmentation des violences fondées sur le genre et des violations des droits des femmes journalistes suscite des préoccupations supplémentaires.

141 Le 30 octobre, l'Agence de réglementation des communications de la Bosnie-Herzégovine a délivré une licence à l'opérateur commercial « Services de multiplexe de Bosnie-Herzégovine » concernant le multiplexe C. L'opérateur est tenu d'établir une plateforme numérique pour donner aux fournisseurs de télévision la possibilité de diffuser des émissions numériques. L'Agence a présenté les critères qui devaient être remplis pour les candidatures et a publié un appel d'offres, à échéance le 16 mars. Au total, 21 fournisseurs de services de télévision y ont répondu. L'Agence affirme qu'elle a lancé le processus de création du Multiplexe C en raison des retards considérables rencontrés lors de la mise en place du Multiplexe A sous les auspices du Système de radiodiffusion publique de Bosnie-Herzégovine. L'Agence de réglementation des communications met également la dernière main à la délivrance d'une nouvelle licence quinquennale au Système de radiodiffusion publique, puisque la licence en cours arrive à échéance le 26 avril. Le 10 décembre, l'Agence a publié une annonce pour le poste de directeur général, car le mandat du Directeur en place expire le 26 avril. Le Conseil de l'Agence sélectionnera l'un des quatre candidats et proposera sa nomination au Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine.

142 Le Système de radiodiffusion publique se heurte à des difficultés financières et continue d'avoir du mal à satisfaire à ses exigences juridiques de base. La pandémie de COVID-19 complique davantage la collecte de la redevance télévisuelle, ce qui a une incidence sur les trois radiodiffuseurs publics [la Radio-télévision bosnienne (BHRT), la Radio-télévision de Bosnie-Herzégovine (RTFBiH) et la Radio-télévision

de la Republika Srpska (RTRS)]. La BHRT a fait état d'une baisse significative de ses revenus, qui menace son activité et son existence.

143 Le 3 avril, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a mis en garde contre le fait que les libertés de la presse ne doivent pas être compromises par les mesures visant à lutter contre la désinformation sur la COVID-19. Elle a souligné que, en Bosnie-Herzégovine, les décrets et autres projets de textes de loi visant à réprimer la diffusion d'informations susceptibles de provoquer la panique risquent de restreindre le travail des journalistes et la liberté d'expression sur les médias sociaux. Le 9 avril, le syndicat des journalistes de Bosnie-Herzégovine a demandé que les deux entités assurent un accès sûr et sans entrave aux informations concernant les décisions liées à la pandémie. D'après le syndicat, plusieurs affaires pénales pour diffusion présumée « d'infox » ont été engagées tant à la Fédération qu'en Republika Srpska.

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

144 La Force de maintien de la paix de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR), dont le mandat exécutif se poursuit, joue un rôle essentiel pour ce qui est de soutenir l'action menée par le pays pour maintenir la sûreté et la sécurité. Dans ce contexte, je suis préoccupé par la récente réorganisation de certaines forces de police en formations de plus en plus militarisées, qui, si elles étaient de surcroît équipées d'armes à canon long et d'autres équipements de type militaire, pourraient déstabiliser profondément le climat de sûreté et de sécurité.

145 En matière de sécurité, toutes les autorités de Bosnie-Herzégovine devraient se concentrer uniquement sur le professionnalisme, le principe de responsabilité et la coordination des forces de l'ordre. Ce n'est qu'ainsi que la police sera en mesure de servir ses citoyens et d'assurer leur sûreté et leur sécurité. Dans ces circonstances, assurer le contrôle des stocks d'armes et de munitions des forces armées et des services de police constitue une mesure adaptée qui permettra de renforcer l'appréciation de la situation et de consolider la confiance dans le secteur du maintien de l'ordre et de la sécurité, particulièrement fragmenté.

XI. Avenir du Bureau du Haut-Représentant

146 Les directeurs politiques du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix se sont réunis à Sarajevo les 3 et 4 décembre 2019 pour examiner les progrès accomplis dans l'application de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et réaffirmer leur attachement sans réserve à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine, ainsi que leur soutien total aux activités que je mène, en ma qualité de Haut-Représentant, pour assurer le respect de l'Accord-cadre et m'acquitter du mandat qui m'a été confié à l'annexe 10 à l'Accord et dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Ils ont souligné qu'il fallait que les autorités et institutions locales exécutent pleinement le programme « 5 plus 2 », c'est-à-dire les cinq objectifs et deux conditions qui doivent être remplis avant la fermeture du Bureau du Haut-Représentant. La prochaine réunion du Comité directeur est prévue les 2 et 3 juin 2020.

147 Essentiellement, les considérations de politique générale concernant la Bosnie-Herzégovine doivent servir de base pour déterminer les besoins en ressources du Bureau du Haut-Représentant. Il ressort clairement du présent rapport qu'il reste encore énormément de travail à faire pour faire avancer le pays. Mon bureau a

travaillé sans relâche pour rationaliser les opérations. Au plus fort de son activité, en 2002, le Bureau était doté d'un budget de 25 millions d'euros et d'un effectif d'environ 700 personnes, contre 5,3 millions d'euros et seulement 92 personnes aujourd'hui.

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

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

XII. Calendrier de présentation des rapports

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