



## Conseil de sécurité

Distr. générale  
4 mai 2022  
Français  
Original : anglais

---

### Lettre datée du 3 mai 2022, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

Conformément à la résolution [1031 \(1995\)](#) du Conseil de sécurité, j'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le soixante et unième rapport sur l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine, portant sur la période du 16 octobre 2021 au 15 avril 2022 (voir annexe). Il convient de noter que tous les membres du Conseil de sécurité ne reconnaissent pas le Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord.

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

(Signé) António Guterres



## Annexe

### **Lettre datée du 20 avril 2022, adressée au Secrétaire général par le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine**

En application de la résolution 1031 (1995), dans laquelle le Conseil de sécurité 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 soixante et unième rapport établi par le Haut-Représentant. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir le faire distribuer, pour examen, aux membres du Conseil.

Le rapport, qui porte sur la période allant du 16 octobre 2021 au 15 avril 2022, est le deuxième que je soumetts au Secrétaire général depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine le 1<sup>er</sup> août 2021.

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

Le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine  
(*Signé*) Christian **Schmidt**

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

### *Résumé*

Le présent rapport porte sur la période allant du 16 octobre 2021 au 15 avril 2022.

Au cours de la période considérée, le mécanisme découlant de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, et en particulier l'ordre constitutionnel, ont été de plus en plus remis en question en Bosnie-Herzégovine. Depuis octobre 2021, les autorités de la Republika Srpska, sous la houlette du Parti social démocrate indépendant (SNSD), dirigé par Milorad Dodik, membre de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, ont redoublé d'efforts pour reprendre unilatéralement les compétences de l'État dans les domaines de la défense, des impôts indirects et du système judiciaire, entre autres.

L'Assemblée nationale, corps législatif de la Republika Srpska, a adopté des lois relatives aux politiques et obligé les autorités de l'entité à prendre diverses mesures pour les appliquer : retrait unilatéral des accords de transfert signés par la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine et adoption de propositions législatives de portée générale, dont certaines ont déjà été concrétisées.

Ces mesures sapent les responsabilités constitutionnelles de l'État et des institutions chargées de s'acquitter de celles-ci et représentent un retour en arrière par rapport aux réformes essentielles réalisées dans le cadre de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. Non seulement elles érodent les fondements mêmes de l'Accord-cadre, mais elles menacent directement de réduire à néant plus de 25 ans de progrès réalisés dans la construction de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État fermement engagé sur la voie de l'intégration dans l'Union européenne.

Les propositions de lois découlent de l'interprétation volontairement erronée faite par la Republika Srpska du cadre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine, qui repose sur un « Dayton originel » hypothétique, et de l'affirmation selon laquelle la majorité des compétences constitutionnelles exercées par les institutions étatiques ont été « retirées illégalement » à la Republika Srpska par les décisions du Haut-Représentant, les décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et d'autres décisions des institutions de l'État, lesquelles devraient restituer la plupart des compétences qu'elles ont assumées conformément à leurs prérogatives constitutionnelles. Il est très inquiétant de constater que les dirigeants politiques de la Republika Srpska affirment que ces propositions de lois, qui constituent une violation flagrante de l'Accord-cadre général, sont en fait adoptées pour faire respecter et protéger l'Accord, en particulier l'ordre constitutionnel établi dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

Le Gouvernement et l'Assemblée nationale de la Republika Srpska ont continué de prendre des mesures pour réaliser leurs ambitions déclarées de restitution des compétences, notamment en créant en Republika Srpska un cadre législatif et institutionnel parallèle au cadre étatique existant et en éliminant progressivement les institutions de l'État, mais les représentants élus et nommés de la Republika Srpska dans ces institutions soit ne participent pas à la prise de décision soit bloquent les décisions jugées contraires aux intérêts de l'entité, ce qui entrave la capacité de l'État de fonctionner et de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. À mesure

que les lois et autres mesures législatives adoptées entrèrent en vigueur, elles offriront une base juridique permettant de soustraire la Republika Srpska à l'ordre constitutionnel établi en vertu de l'Annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine et à la mise en œuvre du volet civil de l'Accord-cadre prévu à l'Annexe 10.

Le danger tient au fait que la Republika Srpska déconstruit, sans rencontrer d'opposition, le cadre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine, tandis que l'architecture de l'État de Bosnie-Herzégovine définie dans l'Accord-cadre générale désintègre progressivement.

En tant que détenteur de l'autorité finale en matière d'interprétation de l'Accord-cadre général pour la paix, je répète ce que j'ai dit dans mon précédent rapport, qui date de novembre 2021, à savoir que les autorités de la Republika Srpska ont déjà gravement enfreint les dispositions de l'Accord et semblent jusqu'à présent déterminées à continuer de le faire, malgré les efforts exhaustifs déployés par mon bureau et la communauté internationale pour engager le dialogue et désamorcer la situation. Dans ces circonstances, peu avant de mettre la dernière main à ce rapport, il m'a semblé nécessaire, en ma qualité de Haut-Représentant, de prendre deux décisions pour appuyer le cadre institutionnel et faire respecter l'état de droit, qui pourraient ouvrir la voie à une solution constructive respectant pleinement l'Accord-cadre. Ces décisions sont exposées en détail plus loin dans ce rapport.

L'instabilité ne touche pas uniquement la Republika Srpska. L'absence d'accord au sein de la Fédération, principalement entre les parties bosniaque et croate, au sujet des réformes électorales a amené les Croates à jeter le doute sur la tenue des élections législatives de 2022, notamment à s'abstenir de tout financement les concernant. La tenue d'élections libres et régulières est une exigence posée dans l'Accord-cadre et toute nation qui aspire à devenir membre de l'Union européenne doit satisfaire à cette exigence minimale. Les parties impliquées dans les négociations doivent renoncer à leurs positions maximalistes et redoubler d'efforts pour trouver des moyens d'aller de l'avant.

En outre, cette situation a contribué à des dysfonctionnements au sein de la Fédération elle-même, où le Gouvernement formé en 2014 pour quatre ans est toujours en place car aucun autre n'a été nommé à l'issue des élections législatives de 2018. Dans une société théoriquement démocratique, il est inacceptable de ne pas donner effet aux résultats des élections.

Le blocage existant au niveau de l'État a donné lieu à une production législative plus faible qu'au cours de tous les mandats précédents et a contraint les institutions de la Bosnie-Herzégovine à fonctionner avec un financement temporaire pendant 16 mois : le budget de l'État n'a pas été adopté pour 2021 et ne l'a pas encore été pour 2022.

## I. Introduction

1. C'est le deuxième rapport que je sou mets au Conseil de sécurité depuis que j'ai pris mes fonctions de Haut-Représentant chargé d'assurer le suivi de l'application de l'Accord de paix relatif à la Bosnie-Herzégovine en août 2021. Il contient une évaluation impartiale de la mise en œuvre du volet civil de l'Accord-cadre général pour la paix, accompagnée d'informations factuelles sur l'évolution de la situation et les progrès accomplis en faveur de la réalisation des objectifs précédemment établis.

2. Il est de mon devoir d'exécuter le mandat qui m'a été confié à l'Annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix et dans les résolutions du Conseil de sécurité sur la question. Les autorités de la Bosnie-Herzégovine demeurent tenues de réaliser les cinq objectifs et deux conditions (programme « 5 plus 2 ») définis en 2008 en tant que programme de transition de la Bosnie-Herzégovine en vue de mettre fin à la supervision internationale. Toutefois, comme indiqué dans mon rapport, les crises politiques et les blocages existants dans le pays, associés dans certains cas au rejet pur et simple de plusieurs des objectifs, font qu'aucun progrès n'a été réalisé, sauf dans le District de Breko, où je me suis rendu récemment pour mettre ces progrès en évidence ; quelques revers ont même été constatés, même si je me suis efforcé de proposer des solutions constructives à tous les acteurs intéressés.

3. Comme il a été dit, l'exécution du programme « 5 plus 2 » suppose de respecter totalement l'Accord-cadre général, or les lacunes à cet égard sont nombreuses. Je réaffirme que les parties doivent se conformer pleinement à l'Accord-cadre général, et je garde l'espoir qu'elles prendront des mesures concrètes pour favoriser l'entrée de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union européenne, dans leur propre intérêt, dans l'intérêt de tous les citoyens de la Bosnie-Herzégovine, et dans l'intérêt de la paix et de la stabilité régionales, qui, comme l'évolution récente de la situation mondiale nous l'a rappelé, sont plus importantes que jamais.

4. La communauté internationale demeure mobilisée et déterminée à promouvoir le dialogue et le compromis face aux différends et aux ultimatums en Bosnie-Herzégovine.

## II. Évolution de la situation politique

### A. Situation politique générale et obstacles à l'application de l'Accord-cadre général pour la paix

5. L'Accord-cadre général pour la paix a été constamment remis en cause au cours de la période considérée, la Republika Srpska mettant en question la viabilité de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État et son intégrité territoriale, et annonçant sa dissolution<sup>1</sup>. En outre, en l'absence d'accord sur les réformes électorales, les représentants politiques croates ont laissé entendre qu'une « réorganisation territoriale » pourrait être nécessaire, faisant resurgir le spectre de la volonté de créer une « troisième entité » en temps de guerre<sup>2</sup>. Un tel discours est source de

<sup>1</sup> Dans une interview accordée au journal espagnol *El Mundo*, M. Dodik a déclaré : « La Bosnie-Herzégovine ne pourra pas survivre, tout comme la Yougoslavie n'a pas survécu... Nous évoquons une autre possibilité, qui repose sur l'analyse selon laquelle la Bosnie-Herzégovine échouera en tant qu'État. Si c'est le cas, la meilleure solution est de prendre des chemins différents de manière civilisée. ».

<sup>2</sup> Le parlement national croate et tous ses membres suivront de près la poursuite des négociations politiques sur les modifications de la loi électorale et les quelques réformes constitutionnelles, ainsi que les solutions à la situation politique globale en Bosnie-Herzégovine. Si le processus de démantèlement du peuple croate se poursuit, le parlement lancera toutes les procédures juridiques

déstabilisation car il s'infiltré dans la société et empoisonne les relations entre les communautés.

6. À cet égard, je note que la Serbie et la Croatie voisines réaffirment constamment leur plein engagement en faveur de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, conformément à leurs obligations en tant que signataires de l'Accord-cadre général. En période d'instabilité politique, la stabilité régionale est essentielle.

7. La négation du génocide, la relativisation des crimes de guerre et la glorification des criminels de guerre ont diminué après que mon prédécesseur a modifié le Code pénal de la Bosnie-Herzégovine en juillet 2021. Cependant, ces pratiques se sont poursuivies et de nouveaux cas ont été signalés depuis novembre 2021 en Republika Srpska et en Serbie voisine. Plusieurs nouvelles peintures murales du général Ratko Mladić, condamné pour crimes de guerre, ou graffitis à son effigie, sont apparus dans des communautés de la Republika Srpska ainsi qu'à Belgrade, capitale de la Serbie.

8. Les autorités de la Republika Srpska continuent de s'employer activement à pervertir l'État de Bosnie-Herzégovine, ses compétences et ses institutions, et donc l'Accord-cadre général. Les représentants élus et nommés de la Republika Srpska auprès des institutions étatiques ont continué de paralyser ces institutions en entravant leur capacité de travail et de décision. En conséquence, la production législative est inexistante, les réformes – y compris celles nécessaires à l'entrée dans l'Union européenne – sont au point mort, les accords internationaux sont en suspens et aucun budget n'a été adopté au niveau de l'État pour la deuxième année consécutive.

9. Il s'ensuit que l'État est incapable de s'acquitter de ses responsabilités et offre aux dirigeants de la Republika Srpska un prétexte pour le dépeindre comme dysfonctionnel et impuissant. En parallèle, les autorités de la Republika Srpska ont commencé à retirer unilatéralement l'entité de l'ordre constitutionnel, juridique et institutionnel de l'État et à mettre en place, en s'emparant par la force et unilatéralement des responsabilités étatiques, une structure parallèle se substituant au cadre étatique. Ces mesures servent l'objectif final de dissolution de facto de l'État de Bosnie-Herzégovine.

10. L'État de Bosnie-Herzégovine seul n'a pas les moyens de répondre à pareilles attaques. Face à de telles mesures anticonstitutionnelles, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine est considérée comme la réponse logique mais, compte tenu des pressions croissantes et de l'ampleur de la crise politique, son action ne sera guère dissuasive. Ces mesures ne constituent pas seulement une attaque directe contre l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine ; elles créent également un conflit de lois et de juridictions évident qui entrave sérieusement le bon fonctionnement des institutions de l'État, en particulier leur capacité de faire appliquer les décisions sur le territoire de la Republika Srpska.

11. Au cours de la période précédente, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi relative à l'inapplicabilité de la décision du Haut-Représentant portant promulgation de la loi sur la modification du Code pénal de la Bosnie-Herzégovine, qui non seulement remet en question l'autorité et les pouvoirs conférés au Haut-Représentant par l'Accord-cadre général pour la paix mais constitue aussi un rejet de l'application de la législation de l'État sur le territoire de l'entité. Ce faisant, les autorités de la Republika Srpska ont outrepassé les compétences dévolues à l'entité en contestant frontalement l'autorité et la souveraineté de l'État et de ses

---

et les mesures politiques pour la nouvelle organisation institutionnelle et territoriale de la Bosnie-Herzégovine sur la base des principes du fédéralisme et de la démocratie consociationnelle, ce qui garantira la pleine égalité constitutionnelle des trois peuples constitutifs en Bosnie-Herzégovine..

institutions. Une demande d'examen de la constitutionnalité de cette loi a été soumise à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine fin novembre.

12. À la suite de la session du Conseil d'administration du SNSD tenue à Banja Luka le 8 octobre, à l'issue de laquelle le Président du SNSD, Milorad Dodik, a annoncé que des équipes d'experts de la Republika Srpska s'emploieraient à élaborer une nouvelle constitution pour la Republika Srpska, à établir de nouvelles structures pour la défense, la justice et les questions financières au niveau de l'entité, et à rejeter toutes les décisions et lois imposées « illégalement » par le Haut-Représentant, les autorités de la Republika Srpska, en présence de M. Dodik, ont examiné le 18 octobre la position de l'entité à cet égard et la question de la restitution des compétences, et donné suite à ce qui avait été annoncé. Le Gouvernement de la Republika Srpska a chargé des équipes d'experts d'élaborer un ensemble de lois concernant la « protection constitutionnelle des droits de la Republika Srpska garantis à Dayton ».

13. Le 20 octobre, l'Assemblée nationale de l'entité a adopté la loi sur les produits pharmaceutiques et les dispositifs médicaux, qui a été publiée au *Journal officiel de la Republika Srpska* le 28 décembre et entrera en vigueur fin juin 2022. Cette loi remet en cause les compétences et le fonctionnement sans entrave de l'Agence bosnienne des médicaments et des dispositifs médicaux et peut être considérée comme une tentative de la part des autorités de la Republika Srpska de reprendre unilatéralement les responsabilités constitutionnelles de l'État dans d'autres domaines. En application de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, les entités sont tenues de se conformer pleinement à la Constitution et aux décisions des institutions de l'État.

14. L'Agence est la seule institution de la Bosnie-Herzégovine autorisée à garantir la sécurité et l'efficacité des produits pharmaceutiques et des dispositifs médicaux dans le pays, et la seule agence de ce type établie conformément à l'acquis communautaire en tant que condition d'entrée de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union européenne. Ladite loi menace sérieusement le marché intérieur du pays, en particulier la libre circulation des marchandises. Elle compromet le respect par la Bosnie-Herzégovine des obligations internationales découlant des conventions internationales relatives au trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, va directement à l'encontre des garanties de santé publique et représente un risque dangereux et inutile pour la vie et le bien-être de tous les citoyens du pays. Le mandat du directeur de l'Agence de Bosnie-Herzégovine a expiré le 26 mars, et les responsables de la Republika Srpska au sein des institutions étatiques ont déclaré qu'ils appuieraient uniquement la nomination d'un nouveau directeur qui œuvrerait en faveur de l'application de la loi de la Republika Srpska et de la mise en place de l'Agence de la Republika Srpska. Il s'agit là d'une nouvelle ingérence dans l'exécution des obligations d'une institution publique.

15. Dans son communiqué du 8 décembre 2021, le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (sans la Fédération de Russie) a déploré les mesures prises par la coalition au pouvoir en Republika Srpska, qui remettaient sérieusement en cause le cadre de Dayton et nuisaient à la stabilité en Bosnie-Herzégovine et dans la région, déclarant également que les mesures annoncées – si elles étaient menées à bien – reviendraient à remettre en cause 26 ans de réformes en faveur de la paix, également importantes pour le processus d'adhésion à l'Union européenne. En ce qui concerne l'annonce du retrait unilatéral de la Republika Srpska des accords de transfert de compétences à l'État dans les domaines de la défense, de la fiscalité indirecte et de la justice, entre autres, le Conseil de mise en œuvre de la paix a

souligné qu'il ne pouvait y avoir de retrait unilatéral des accords de transfert des entités à l'État<sup>3</sup>.

16. Le 10 décembre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la Déclaration sur les principes constitutionnels et quatre séries de conclusions, chacune approuvant une loi de politique générale, y compris la loi d'information sur le transfert de responsabilités de la Republika Srpska à l'État de Bosnie-Herzégovine, selon laquelle au cours des 25 dernières années, les responsabilités de la Republika Srpska ont été transférées à l'État à la suite de décisions du Haut-Représentant et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, de lois de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine et de textes réglementaires du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine et d'autres organes de l'État, par le biais de conditions posées par les organisations internationales et les organes de l'Union européenne, et par le jeu d'accords conclus par l'entité. Cette loi contient une analyse et présente une vue d'ensemble des activités législatives qui, depuis 1997, ont conduit au transfert à l'État de responsabilités de la Republika Srpska et contient deux graphiques illustrant ces « transferts », y compris 128 lois adoptées au niveau de l'État et 112 règlements et décisions du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine.

17. Au vu des conclusions du 10 décembre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska non seulement a approuvé les mesures contenues dans les lois d'information pertinentes, mais a enjoint également le Gouvernement de l'entité à élaborer, en vue de son adoption par elle, un ensemble complet de lois dans les domaines concernés durant les six prochains mois, chacune contenant des dispositions ayant pour effet de rendre les lois étatiques correspondantes inapplicables en Republika Srpska le jour de leur entrée en vigueur. L'adoption des conclusions de l'Assemblée nationale sur le retrait unilatéral de la Republika Srpska des accords de transfert concernant le Haut Conseil de la magistrature, l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte et la défense, signés par les deux entités entre 2003 et 2005, a confirmé l'intention des autorités de la Republika Srpska sous la direction du SNSD de se soustraire unilatéralement à l'application de ces trois réformes, se retirant de fait de l'Accord-cadre et se détournant de l'ordre constitutionnel et juridique de l'État.

18. En février, dans cinq requêtes adressées à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, des membres de la Chambre des représentants ont demandé le règlement des différends constitutionnels existant entre la Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska du fait des lois adoptées par l'Assemblée nationale de cette dernière le 10 décembre. On ne sait pas quand la Cour examinera ces requêtes.

19. Le 10 février, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté la loi relative aux biens immeubles destinés au fonctionnement de l'autorité publique et le projet de loi relative à la création d'un Haut Conseil de la magistrature en Republika Srpska. Ce dernier a été adopté en première lecture et une période de débat public de 60 jours a été ouverte. En l'état actuel, le projet de loi adopté prévoit qu'il entrera en vigueur un an après sa publication au *Journal officiel de la Republika Srpska*. Reste à savoir si cette disposition sera maintenue lorsque le projet de loi sera soumis pour adoption finale.

20. Dans une déclaration commune parue le même jour, les représentants du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (à l'exception de la Fédération de Russie) ont souligné qu'en essayant de faire adopter une loi portant création d'un Haut Conseil de la magistrature parallèle, les autorités de la Republika Srpska cherchaient clairement à assumer unilatéralement les responsabilités

<sup>3</sup> Voir <http://www.ohr.int/communique-of-the-steering-board-of-the-peace-implementation-council-30/>.

constitutionnelles de l'État, ce qui représenterait une violation de la Constitution et de l'ordre juridique de la Bosnie-Herzégovine. Ils ont noté également que l'adoption d'une telle loi serait incompatible avec l'entrée de la Bosnie-Herzégovine dans l'Union européenne, reviendrait à une ingérence inacceptable dans l'indépendance du pouvoir judiciaire et serait un signe de recul de l'ensemble du pays par rapport aux normes européennes en matière d'état de droit<sup>4</sup>.

21. La loi relative aux biens immeubles destinés au fonctionnement de l'autorité publique est entrée en vigueur le 14 avril. Cette loi, par laquelle la Republika Srpska cherche à réglementer unilatéralement les droits de propriété sur les biens de l'État, est inconstitutionnelle. Elle enfreint les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et fait obstacle à un règlement acceptable et durable de la question des biens de l'État, qui est une exigence essentielle du programme « 5 plus 2 ». Elle enfreint également les lois sur l'interdiction temporaire de la cession des biens de l'État (interdiction de céder les biens de l'État), en vertu desquelles tout instrument juridique de cession des biens de l'État contraire à ces lois est nul et non avenu. Dès son entrée en vigueur, la loi créerait un chaos juridique et ferait peser une incertitude sur les relations de propriété, y compris à l'égard des investissements futurs en Republika Srpska.

22. L'escalade continue de la crise politique, la plus grave de l'après-guerre, a incontestablement fait monter les tensions dans le pays et envenimé la situation, comme en témoignent la multitude d'incidents interethniques survenus autour des fêtes orthodoxes de janvier et les décisions répétées des autorités de la Republika Srpska d'observer la Journée de la Republika Srpska le 9 janvier. J'ai déploré publiquement que les autorités de la Republika Srpska continuent de ne pas tenir compte des décisions finales et contraignantes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, qui a établi que la désignation du 9 janvier comme Journée de la Republika Srpska était incompatible avec la Constitution du pays.

23. Entre le 6 et le 9 janvier, des discours de haine et des menaces contre des Bosniaques ont été signalés à Bijeljina, Doboj, Višegrad, Prijedor, Foča et Nevesinje (Republika Srpska), ainsi que dans le District de Brcko. Lors de la principale manifestation de la Republika Srpska à Banja Luka, Milorad Dodik s'est tenu aux côtés de Vinko Pandurević, condamné pour crimes de guerre. Le lendemain des événements du 9 janvier, des centaines de manifestants se sont rassemblés devant le Bureau du Haut-Représentant à Sarajevo et des milliers d'autres dans des capitales du monde entier pour demander à la communauté internationale de réagir face au comportement destructeur continu des autorités de la Republika Srpska. Je me suis adressé aux manifestants et j'ai parlé avec certains d'entre eux, qui étaient inquiets et frustrés. L'histoire leur a appris que, compte tenu de la dynamique actuelle, le risque qu'une crise politique se transforme en crise de sécurité était très réel et que la communauté internationale devait réagir de manière appropriée.

24. À cet égard, je me félicite que le Département du Trésor des États-Unis d'Amérique ait pris, en janvier, des sanctions contre M. Dodik pour ses « activités déstabilisatrices et corrompues » et contre « Alternativna TV », organe de presse personnel de M. Dodik<sup>5</sup>. De même, je me félicite de la décision prise par l'Union européenne de reporter le versement de la deuxième tranche de son assistance macrofinancière à la Bosnie-Herzégovine, les autorités du pays n'ayant pas tenu les engagements pris lors de la signature de l'accord y relatif. Je me félicite également de l'adoption par le Parlement de l'Union européenne, en février, de modifications à son rapport annuel sur la Commission des affaires étrangères appelant à l'imposition

<sup>4</sup> <http://www.ohr.int/joint-statement-by-the-ambassadors-of-the-peace-implementation-council-steering-board-3/>.

<sup>5</sup> Voir <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0549>.

de sanctions ciblées contre Milorad Dodik et ses alliés en raison de ses activités de corruption, de la poursuite de la déstabilisation du pays et des actions s'attaquant à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine<sup>6</sup>. Enfin, je me félicite que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ait pris récemment des sanctions contre M. Dodik et contre le Président de la Republika Srpska, Željka Cvijanović (SNSD), pour leurs tentatives visant à porter atteinte à la légitimité et à la fonctionnalité de l'État et à saper la paix durablement acquise en Bosnie-Herzégovine<sup>7</sup>.

25. Toutefois, les commentaires formulés récemment par l'Ambassadeur de la Russie en Bosnie-Herzégovine, qui a semblé menacer la souveraineté du pays, sont décevants et inquiétants. Dans une interview accordée à un média local le 17 mars, il a déclaré que si la Bosnie-Herzégovine décidait de faire partie d'une alliance, c'était une question interne ; la manière dont ils y répondraient était une autre question, et l'exemple de l'Ukraine montrait ce qu'ils attendaient<sup>8</sup>. Il est inacceptable qu'un ambassadeur membre du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix se serve de l'exemple d'une guerre perpétrée dans un autre pays à titre d'« avertissement » envers son pays d'accueil. L'évolution récente de la situation en Ukraine rappelle brutalement combien il importe de préserver la paix et la stabilité. Je dois également signaler qu'après avoir dit, le 28 juillet 2021, qu'elle ne participerait plus aux réunions du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, la Fédération de Russie a annoncé, le 17 février, qu'elle suspendait sa contribution au budget de mon bureau.

26. Les politiques déstabilisantes de la Republika Srpska ont, comme prévu, eu des répercussions sur le fonctionnement des autorités étatiques. La Bosnie-Herzégovine a traversé toute l'année 2021 sans budget adopté et la situation s'annonce identique pour 2022, les institutions de la Bosnie-Herzégovine ayant continué de bénéficier d'un financement temporaire au premier trimestre, ainsi qu'au deuxième trimestre jusqu'à présent. La production législative du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine et de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine reste la plus faible de tous les mandats précédents de ces institutions.

27. En octobre, je me suis adressé à la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine et j'ai encouragé les membres élus à rechercher des solutions à la crise. J'ai également soumis des propositions visant à régler la question des biens de l'État et celle de la négation du génocide, qui n'ont rien donné pour l'instant.

28. Les efforts visant à réformer plusieurs aspects des règles électorales en modifiant la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine et en apportant quelques changements limités à la Constitution n'ont malheureusement pas porté leurs fruits et restent un sujet de discordance essentiellement entre le principal parti croate, l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine), et le principal parti bosniaque, le Parti de l'action démocratique (SDA), même si le résultat intéresse tous les acteurs. Je salue le travail accompli par les facilitateurs de l'Union européenne et des États-Unis, qui ont œuvré sans relâche pour négocier un accord entre les parties sur cette question. Je pense que ces efforts ne seront pas vains car la Bosnie-Herzégovine demeure tenue de mettre son cadre constitutionnel et juridique en conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle et les recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme et du Groupe d'États contre

<sup>6</sup> Voir [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0039\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0039_FR.html).

<sup>7</sup> Voir <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-sanctions-under-bosnia-and-herzegovina-sanctions-regime-11-april-2021>.

<sup>8</sup> Voir [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/russian-ambassador-says-bih-can-join-nato-but-moscow-will-reflect/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/russian-ambassador-says-bih-can-join-nato-but-moscow-will-reflect/).

la corruption (établi sous les auspices du Conseil de l'Europe) ; il faudra examiner cette question à l'avenir.

29. Il est regrettable également que les parties ne parviennent pas à s'entendre ; la conclusion d'un accord aurait pu créer une nouvelle dynamique alors que l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine est gravement remis en question. Elle aurait pu garantir également l'élimination de toute discrimination concernant l'élection à la présidence et à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine et l'adoption de règles permettant de mieux lutter contre la fraude électorale grâce au « paquet intégrité ». Le fonctionnement de la Fédération a également fait l'objet de débats, étant donné qu'il faut s'assurer de pouvoir établir des autorités dans une entité qui n'a pas encore nommé son gouvernement trois ans et demi après les dernières élections législatives. En effet, les parties ont failli conclure un accord sur plusieurs questions examinées, mais le courage politique nécessaire pour parvenir à un compromis si près des élections leur a manqué. Au moment de l'établissement du présent rapport, les parties disposent encore de suffisamment de temps pour se mettre d'accord sur un ensemble de mesures et le faire adopter par le parlement de la Bosnie-Herzégovine. Il est toutefois peu probable que l'ensemble des réformes nécessaires soit adopté sans pression de la part de la communauté internationale, qui encourage maintenant vivement les parties à adopter le « paquet intégrité ».

30. L'absence d'accord ne remet nullement en cause les élections législatives de 2022, qui se tiendront la première semaine d'octobre selon les mêmes règles qu'en 2018. Toutefois, l'absence d'accord sur la réforme électorale compliquera l'organisation des élections. La plupart des parties croates continuent de subordonner leur participation à ces élections à l'adoption de changements dans le mode d'élection des membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Elles demandent depuis longtemps l'adoption d'une règle garantissant que l'un des membres de la présidence tripartite représente « légitimement » les Croates en tant que peuple constitutif.

31. Dans ces conditions, la Commission électorale centrale de la Bosnie-Herzégovine, qui est chargée d'organiser les élections, n'a pas été en mesure jusqu'à présent d'obtenir les fonds nécessaires pour mener les activités préparatoires, le budget des institutions du pays pour 2022 n'ayant pas été adopté. En l'absence de budget adopté, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine peut, à titre exceptionnel, approuver la fourniture à la Commission électorale centrale des fonds nécessaires à la tenue des élections législatives de 2022. Dans une lettre signée début avril, les ambassadeurs du Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (à l'exception de l'Ambassadeur de la Russie), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et moi-même avons demandé instamment au Président et au Vice-Président du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine de le faire sans plus tarder.

32. Comme il a été dit, le Gouvernement de la Fédération formé en 2014 pour quatre ans demeure en place, aucun gouvernement n'ayant été nommé à l'issue des élections législatives de 2018. Le nombre de ministres est également tombé de 16 à 13 par suite de deux décès et d'une démission. Aucun accord n'a été trouvé sur la formation d'un nouveau gouvernement ou la nomination de nouveaux ministres en raison de la position déclarée du HDZ Bosnie-Herzégovine consistant à n'approuver aucune nomination tant qu'un accord sur la réforme électorale n'aura pas été signé. Il n'a pas non plus été donné suite aux résultats des élections législatives de 2018 dans le canton d'Herzégovine-Neretva, où le Gouvernement formé en 2014 pour quatre ans est toujours en place.

33. L'absence supposée d'état de droit en Bosnie-Herzégovine et d'autres facteurs tels que l'instabilité politique, la corruption et le népotisme continuent de pousser les jeunes, en particulier, à quitter le pays pour tenter leur chance à l'étranger. D'après

les estimations, 170 000 personnes ont quitté la Bosnie-Herzégovine en 2021. Le renversement de cette tendance doit être une priorité, faute de quoi la Bosnie-Herzégovine perdra sa capacité concurrentielle.

34. Quelques avancées positives sont toutefois à noter. En novembre, l'administration de la ville de Sarajevo a inauguré à Kazani un mémorial en l'honneur de 17 résidents de Sarajevo, serbes pour la plupart, tués par des membres bosniaques de l'Armée de la République de Bosnie-Herzégovine en 1992-1993.

35. En décembre, l'Assemblée du canton de Posavina a modifié la Constitution du canton, affirmant ainsi le statut de peuple constitutif des Serbes et adoptant le serbe et le bosniaque comme langues officielles et le cyrillique comme alphabet officiel, conformément à la Constitution de la Fédération. Le canton d'Herzégovine-Neretva avait pris une mesure similaire au cours de la période antérieure. Les deux cantons ont fait le nécessaire pour donner effet à l'arrêt de 2018 dans lequel la Cour constitutionnelle de la Fédération avait considéré que les constitutions des trois cantons n'étaient pas conformes à la Constitution de la Fédération. Les modifications nécessaires demeurent en suspens dans le canton d'Herzégovine occidentale.

36. À Brcko, les autorités du District sont convenues de construire, d'ici la fin de l'année, un mémorial commun pour toutes les victimes civiles de la guerre. Le fait qu'il s'agisse seulement du deuxième mémorial commun de ce type en Bosnie-Herzégovine montre qu'un véritable effort de réconciliation dans le pays est nécessaire, qui n'a pas été pris en considération jusqu'à présent. Pour répondre à ce besoin, j'ai encouragé par écrit en décembre les membres du bureau des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine à associer la société civile au traitement de cette question en priorité. Ils n'ont malheureusement pris aucune mesure substantielle à cet égard, mais je continuerai d'insister au cours de la période à venir.

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

37. Bien que le Comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix ait demandé à maintes reprises à toutes les autorités du pays de s'abstenir de prendre des mesures unilatérales compromettant le règlement de la question des biens de l'État, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté, le 10 février, la loi relative aux biens immeubles destinés au fonctionnement de l'autorité publique. Cette loi ne tient pas compte de plusieurs décisions finales et contraignantes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et fait obstacle à un règlement acceptable et durable de la question des biens de l'État. Les efforts exhaustifs déployés par mon bureau et nos partenaires internationaux pour appeler les dirigeants de la Republika Srpska à abroger la loi et à participer à un processus institutionnel visant à régler la question en toute légalité ont été vains. Par conséquent, j'ai émis une ordonnance portant suspension de l'application de la loi<sup>9</sup> le 12 avril, avant son entrée en vigueur, afin de protéger les intérêts patrimoniaux de toutes les parties prenantes et de parer à toute conséquence juridique négative jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine prenne une décision finale sur la question.

38. Le 12 avril également, j'ai rendu une décision portant modification de la loi relative à l'interdiction temporaire de la cession des biens de l'État de Bosnie-

<sup>9</sup> <http://www.ohr.int/order-suspending-the-application-of-the-law-on-immovable-property-used-for-functioning-of-public-authority/>.

Herzégovine (interdiction de céder les biens de l'État)<sup>10</sup>. Cette décision tient compte du fait qu'en vertu de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle dans ses décisions, l'État de Bosnie-Herzégovine est propriétaire de tous les biens publics et est seul compétent pour régler la question, y compris pour promulguer une loi établissant une interdiction de cession applicable à tous les niveaux d'autorité dans le pays. L'objectif des modifications est d'inclure les principes et le contenu des décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. La réaction de M. Dodik face à ces décisions laisse penser que la Republika Srpska ne les respectera pas<sup>11</sup>. Le non-respect de ces décisions constituerait une violation supplémentaire de l'Accord-cadre général. Le jour de l'achèvement du présent rapport, le SNSD a convoqué un rassemblement le 20 avril à Banja Luka pour s'opposer à ces décisions et lutter pour la Republika Srpska. Comme je l'ai indiqué dans les remarques liminaires, ces décisions ne portent pas atteinte au statut de la Republika Srpska. Les deux entités ont leur place dans l'Accord-cadre général et la conserveront, mais cela ne saurait justifier d'agir en violation de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

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

39. L'opération militaire de l'Union européenne en Bosnie-et-Herzégovine (EUFOR ALTHEA) continue de jouer un rôle essentiel pour ce qui est de préserver la paix et la sécurité en Bosnie-Herzégovine, permettant ainsi à mon bureau et aux autres organisations internationales de s'acquitter de leurs mandats respectifs. Je me félicite de l'adoption, le 3 novembre 2021, de la résolution 2604 (2021), par laquelle le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a prorogé de 12 mois le mandat de l'opération.

40. Je félicite également EUFOR ALTHEA d'avoir déployé en février 2022, à titre préventif compte tenu de la détérioration des conditions de sécurité dans le monde, 500 membres des forces de réserve supplémentaires en Bosnie-Herzégovine, ce qui témoigne de son engagement à préserver la stabilité dans le pays.

41. Bien que les tâches non exécutives accomplies par l'EUFOR (appui aux formations collectives et conjointes des forces armées de la Bosnie-Herzégovine) soient essentielles, il est tout aussi important que la mission conserve son mandat exécutif et sa capacité de déployer des troupes dans les plus brefs délais. La présence militaire internationale a considérablement diminué grâce aux réformes de la défense et à la création de forces armées unifiées en Bosnie-Herzégovine, qui ont permis au pays d'assumer le premier rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité. Compte tenu des discours persistants qui cherchent à faire annuler ces réformes et à rétablir les forces militaires de l'entité, la communauté internationale doit se montrer vigilante.

<sup>10</sup> <http://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-the-temporary-prohibition-of-disposal-of-state-property-of-bosnia-and-herzegovina/>.

<sup>11</sup> Dans une interview publiée le 13 avril 2022, M. Dodik a déclaré : « [La loi] sera publiée dans notre *Journal officiel* et prendra effet. Tous les organes de la Republika Srpska sont tenus d'agir en conséquence. Aucune décision, pas même celle de quelqu'un comme Schmidt, ne peut empêcher cela. »

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

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

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

44. En outre, comme indiqué précédemment, la Fédération de Russie a suspendu en février sa contribution au budget du Bureau du Haut-Représentant (qui représente 1,2 % du budget total), ce qui a fait peser des contraintes supplémentaires sur les opérations. Compte tenu de la dynamique actuelle et des obstacles à surmonter, le Bureau doit conserver les effectifs nécessaires pour aider le pays à avancer et permettre, à terme, l'arrêt de la supervision internationale en Bosnie-Herzégovine. Pour ce faire, les ressources doivent être adaptées au mandat, l'organisme doit bénéficier d'un soutien politique et financier, et les futurs besoins en ressources du Bureau doivent être déterminés à la lumière des considérations de politique générale concernant la Bosnie-Herzégovine. Une augmentation provisoire du budget doit être envisagée pour permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs.

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

45. Le présent rapport est soumis conformément aux dispositions de la résolution [1031 \(1995\)](#) du Conseil de sécurité. Je me tiens à la disposition du Secrétaire général et des membres du Conseil pour leur fournir tout complément d'information qu'ils pourraient souhaiter. Le prochain rapport sera présenté en octobre 2022.

## Pièce jointe

### I. Faits nouveaux concernant le programme « 5 plus 2 »

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

1. Exception faite de la poursuite des avancées enregistrées et des réformes menées dans le District de Brcko, les autorités bosniennes n'ont fait aucun effort pour mettre en œuvre le programme « 5 plus 2 » et n'ont donc accompli aucun progrès à cet égard, certains éléments s'étant même employés à faire obstacle à la réalisation de plusieurs des objectifs, comme indiqué ailleurs dans le présent rapport. Mon bureau demeure déterminé à proposer des solutions constructives et des options législatives permettant d'atteindre plusieurs des objectifs visés et invite toutes les parties à contribuer à cet effort.

#### B. Biens de l'État et biens pouvant servir à la défense

2. Les autorités et les représentants de la Republika Srpska ont continué d'ignorer ou de rejeter ouvertement les décisions finales et contraignantes adoptées par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine concernant les biens appartenant à l'État, dans lesquelles la Cour n'a cessé de réaffirmer que la Bosnie-Herzégovine était la propriétaire de ces biens et était seule compétente pour statuer sur la question. Interrogé au sujet des décisions relatives aux terres agricoles lors d'un entretien accordé en 2021, le Ministre de l'agriculture, des forêts et de la gestion des ressources en eau de la Republika Srpska, Boris Pasalic [Parti social démocrate indépendant (SNSD)], a déclaré que rien n'avait fondamentalement changé<sup>12</sup> et que les terres agricoles situées sur le territoire de la Republika Srpska demeuraient enregistrées en tant que propriété de l'entité. Cette affirmation est en contradiction flagrante avec la décision adoptée par la Cour constitutionnelle en février 2020 (affaire n° U-8/19), dans laquelle celle-ci avait indiqué expressément qu'une disposition contestée de la loi de la Republika Srpska disposant que les terres agricoles de l'entité étaient la propriété de la Republika Srpska et demeuraient en sa possession n'était pas conforme à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et ne devait pas être appliquée. Dans plusieurs de ses décisions, la Cour a estimé que la Constitution ne donnait pas compétence à la Republika Srpska (ou à la Fédération) pour statuer sur la question des biens de l'État, notamment la propriété des terres agricoles, et que cette question relevait de la responsabilité exclusive de l'État et de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

3. Pour relancer le processus de mise en œuvre du programme « 5 plus 2 », notamment pour ce qui est des objectifs relatifs aux biens de l'État et aux biens pouvant servir à la défense, j'ai adressé, le 3 décembre 2021, une lettre au bureau conjoint de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, dans laquelle j'ai invité les Présidents et leurs adjoints à s'approprier le processus et à créer un groupe d'experts chargé de proposer des solutions permettant de parvenir à un règlement acceptable et durable des questions relatives aux biens de l'État et aux biens pouvant servir à la défense. J'ai offert l'assistance de mon bureau à cette fin et j'ai exprimé l'espoir que le Parlement créerait ce groupe d'experts dans les meilleurs délais.

---

<sup>12</sup> Voir [https://www.glassrpske.com/lat/novosti/vijesti\\_dana/boris-pasalic-ministar-poljoprivrede-sumarstva-i-vodoprivrede-republike-srpske-tihiceva-apelacija-jedini-argument-ustavnog-suda-bih/382018](https://www.glassrpske.com/lat/novosti/vijesti_dana/boris-pasalic-ministar-poljoprivrede-sumarstva-i-vodoprivrede-republike-srpske-tihiceva-apelacija-jedini-argument-ustavnog-suda-bih/382018).

4. Malgré la forte mobilisation de la communauté internationale, le groupe de travail susmentionné n'a pas été établi, principalement en raison du blocage auquel continuent de se livrer les représentants de la Republika Srpska. À sa séance du 9 mars, le bureau conjoint devait examiner ma proposition, mais le point correspondant a été supprimé de l'ordre du jour à la demande du Président de la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine, Nebojsa Radmanovic (SNSD). Il a été proposé que la question soit renvoyée au bureau respectif de chacune des chambres, mais aucun des deux bureaux n'a examiné la proposition à ce jour.

5. Le 9 février 2022, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une loi relative aux biens immeubles destinés au fonctionnement de l'autorité publique. Le 23 mars, la Cour constitutionnelle de l'entité a déclaré irrecevable la demande de protection de l'intérêt national essentiel présentée par le groupe parlementaire bosniaque, ouvrant ainsi la voie à la publication de la loi le 5 avril, puis à son entrée en vigueur le 14 avril. L'adoption de cet instrument avait fait suite à des déclarations publiques de M. Dodik, notamment celle en date du 5 novembre 2021, dans laquelle il avait annoncé que la Republika Srpska avait déjà élaboré une loi relative au rejet de l'interdiction de céder les biens de l'État promulguée en mars 2005. M. Dodik a rappelé que la Republika Srpska avait déjà tenté d'adopter une telle loi, mais que la mise en œuvre de cet instrument avait été suspendue par le Haut-Représentant en 2011 et que la loi avait été déclarée inconstitutionnelle et invalidée par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine en 2012.

6. La disposition la plus importante de la loi susmentionnée, qui est courte et quelque peu vague, se trouve à l'article 3, qui dispose que « les biens immeubles, qui sont considérés comme appartenant aux entités publiques de la Republika Srpska et qui sont utilisés par ces entités dans le cadre de l'exercice de leurs compétences et de leurs activités essentielles, sont, en vertu de la loi, la propriété de ces entités ». La loi ne donne aucune définition des différentes catégories de biens d'État ou de biens publics et n'emploie qu'une expression descriptive imprécise (« biens immeubles »). Bien qu'il ne soit fait mention ni des biens de l'État, ni de l'interdiction de céder de tels biens, les « biens immeubles » dont il est question englobent une part importante des biens de l'État visés par l'interdiction susmentionnée, c'est-à-dire les biens concernés par les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine. En outre, la loi n'inclut pas l'État de Bosnie-Herzégovine ni aucune de ses institutions dans sa définition des « entités publiques », ce qui signifie que l'État et ses institutions ne sont considérés comme titulaires ou propriétaires d'aucun des « biens immeubles » mentionnés dans la loi, lesquels deviennent ainsi la propriété des autorités publiques de la Republika Srpska.

7. L'explication qui accompagne la loi est fondée sur une interprétation erronée de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, notamment parce que ses auteurs invoquent de façon sélective certains éléments des décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine. La note explicative fait ainsi référence à plusieurs reprises à une interprétation de la répartition des compétences constitutionnelles entre l'État et la Republika Srpska selon laquelle les dispositions existantes de la Constitution de l'entité lui donnent compétence pour statuer sur les relations de propriété, notamment le statut des biens de l'État, alors que cet argument a été rejeté par la Cour constitutionnelle dans sa décision de 2012.

8. La loi adoptée par la Republika Srpska ne porte pas sur les relations de propriété (comme la loi relative aux droits *in rem*, par exemple), mais vise à établir le droit de propriété des autorités publiques de l'entité sur les biens immeubles, y compris les biens de l'État. Toutefois, la Constitution ne donne pas compétence à la Republika Srpska pour statuer sur la question juridique des biens d'État, y compris les biens pouvant servir à la défense, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine ayant

indiqué clairement dans plusieurs décisions que cette question relevait de la compétence exclusive de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Par conséquent, la loi dont il est question est contraire à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, telle qu'elle a été interprétée par la Cour constitutionnelle dans nombre de décisions finales et contraignantes concernant les biens de l'État, et pourrait constituer une violation de l'interdiction de céder de tels biens.

9. En conclusion, l'adoption récente de la loi relative aux biens immeubles par la Republika Srpska, associée au rejet systématique par l'entité de toutes les décisions pertinentes de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et à son refus de participer à la négociation de solutions acceptables, crée une situation de chaos juridique et fait peser une incertitude sur les relations immobilières au sein de l'entité. Cette nouvelle tentative unilatérale de la part de la Republika Srpska de régler les droits de propriété sur les biens de l'État fait obstacle à un règlement acceptable et durable de la question.

10. Tout récemment, à propos de la question des biens de l'État, M. Dodik a déclaré que « la Constitution de la Bosnie-Herzégovine n'a[vait] pas accordé le droit de propriété à la Bosnie-Herzégovine et qu'il s'agi[ssai]t là du droit constitutionnel des entités »<sup>13</sup>.

11. Le 19 février, le SNSD a publié une vidéo prenant pour cible la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et les décisions adoptées par celle-ci concernant les biens de l'État, dans laquelle le narrateur affirme que des décisions néfastes pour la Republika Srpska continuent d'être prises et que la Cour constitutionnelle veut s'emparer des forêts, des rivières et des terres agricoles de l'entité. Un message indiquant que la Republika Srpska ne doit pas céder ces ressources apparaît ensuite à l'écran<sup>14</sup>. Cette vidéo constitue une attaque grave contre la Cour constitutionnelle, qui est l'une des institutions centrales de la Bosnie-Herzégovine en vertu de l'annexe 4 de l'Accord de paix de Dayton, ainsi qu'une atteinte à l'état de droit.

12. La loi relative aux biens immeubles destinés au fonctionnement de l'autorité publique passe outre plusieurs décisions finales et contraignantes de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine et fait obstacle à un règlement acceptable et durable de la question des biens de l'État. En conséquence, le 12 avril, j'ai pris une ordonnance portant suspension de l'application de ladite loi afin de protéger les intérêts patrimoniaux de toutes les parties prenantes et d'éviter toute répercussion juridique négative jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine adopte une décision finale sur la question.

13. Simultanément, j'ai publié une décision portant modification de la loi relative à l'interdiction temporaire de la cession des biens de l'État de Bosnie-Herzégovine (interdiction de céder les biens de l'État), afin d'intégrer dans cette loi les principes et les dispositions figurant dans les décisions adoptées par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sur la question. Cette décision repose sur le fait que, conformément à la Constitution, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle dans ses décisions, l'État de Bosnie-Herzégovine est propriétaire de tous les biens de l'État et est seul compétent pour statuer sur la question, notamment en promulguant une loi faisant interdiction aux autorités de Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux de céder de tels biens.

<sup>13</sup> Voir <https://ba.n1info.com/vijesti/dodik-nato-nema-mandat-bih-nema-imovinu/>.

<sup>14</sup> Voir <https://www.youtube.com/watch?v=HM4jSTyHQDU>.

## C. District de Brcko

14. Les institutions du District de Brcko ont continué de fonctionner en dépit de la crise politique et du blocage des institutions de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce contexte, le Superviseur du District a rappelé aux représentants de la Republika Srpska au sein des institutions bosniennes les dispositions de la décision finale des arbitres en vertu desquelles les entités sont tenues de respecter et d'appuyer le District de Brcko en tant qu'unité autoadministrée placée sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine, sous réserve des responsabilités qui incombent aux institutions bosniennes, telles qu'elles ont été officialisées dans la seule modification apportée à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. En conséquence, le blocage politique imposé par la Republika Srpska au niveau de l'État ne s'est pas étendu aux décisions des institutions bosniennes relatives au District de Brcko. En outre, dans une déclaration publique commune datant de décembre, la direction du District, composée des mêmes partis que l'autorité de la Bosnie-Herzégovine, a annoncé que Brcko ne serait pas instrumentalisé dans la crise bosnienne et que le District continuerait de se concentrer sur son programme de réforme. Quelques incidents interethniques mineurs impliquant des jeunes ont été gérés avec succès grâce à une coopération étroite entre les dirigeants des branches exécutive et législative et la direction de la police, qui ont offert à la Bosnie-Herzégovine un exemple de gouvernance responsable et d'engagement en faveur de la coexistence.

15. Afin d'avancer sur la voie d'une reconnaissance commune de la souffrance et de la douleur partagées par tous les civils du District de Brcko, indépendamment de leur origine ethnique, comme l'a préconisé le Superviseur, les autorités du District construiront un mémorial commun pour toutes les victimes civiles de la guerre. La préparation de l'emplacement central étant terminée, il ne reste plus qu'à choisir la conception du monument, qui devrait être mis en place au troisième trimestre de 2022. Bien qu'il s'agisse d'une avancée positive pour Brcko, ce monument ne serait que le second mémorial commun érigé en Bosnie-Herzégovine.

16. Le Superviseur du District de Brcko et mon bureau ont continué de promouvoir des réformes visant à favoriser le développement des infrastructures, la croissance économique et le développement de sources d'énergie verte durables, et à renforcer la bonne gouvernance grâce à une meilleure discipline fiscale, à un plus grand respect du principe de responsabilité de la part des entreprises publiques, à des mesures de lutte contre la corruption et à une réforme de l'administration publique visant à faire en sorte que le District remplisse les conditions énoncées dans la décision finale des arbitres.

17. Encouragées par l'appui spécialisé fourni par mon bureau et ses partenaires internationaux, les autorités du District de Brcko se sont employées à assurer l'application concrète des lois de réforme adoptées au cours de la période précédente. La loi relative aux associations et aux fondations garantira la fourniture d'un soutien financier transparent et fondé sur le mérite au secteur des organisations non gouvernementales, ce qui permettra de mettre fin à l'utilisation abusive des fonds publics correspondants. Les membres du Conseil des minorités nationales, créé l'an dernier conformément à la loi du District relative à la protection des droits des minorités nationales, ont été nommés en mars. Ces nominations, associées à l'attribution de deux sièges de l'Assemblée aux minorités nationales, ont permis de renforcer la participation politique, économique et sociale des minorités nationales du District.

18. En tant que pionnière de la mise en œuvre de la loi du District de Brcko relative à la prévention des conflits d'intérêts, la commission chargée d'examiner de tels conflits dans les institutions du District, qui est opérationnelle depuis février 2022, a

été dotée de bureaux et de personnel et bénéficie de services de formation. Sa première mesure a été de collecter les formulaires de déclaration de salaires et de patrimoine des titulaires de fonctions publiques, ce qui a donné lieu à la création, le 8 avril, d'un registre en ligne de la situation financière des titulaires élus ou nommés. Cette initiative permettra de soumettre la classe politique à des critères encore plus transparents que ceux adoptés l'an dernier dans le cadre de la mise en place du registre en ligne des traitements des fonctionnaires.

19. En octobre, l'Assemblée du District de Brcko a nommé un directeur et deux directeurs adjoints à la tête du Bureau de lutte contre la corruption du District. L'installation des locaux et la formation du personnel recruté seront bientôt terminées, et le Bureau devrait commencer ses activités en mai.

20. Grâce au respect de l'ensemble des conditions juridiques et techniques préalables à la mise en œuvre intégrale des mesures de discipline et de transparence prévues par la nouvelle loi relative au budget, le budget pour 2022 a pu être adopté en décembre 2021. Il s'agit là du premier budget adopté dans les délais depuis 10 ans.

21. Conscients de l'importance que revêt la transparence, les représentants de la majorité parlementaire à l'Assemblée du District de Brcko ont accepté que les partis d'opposition soient représentés dans les commissions de l'Assemblée. En mars, une seule des 18 commissions ne comptait aucun représentant de l'opposition.

22. Mon bureau a collaboré avec les autorités du District de Brcko et la communauté internationale aux fins du lancement de programmes visant à promouvoir des normes de bonne gouvernance et de transparence fiscale conformes aux exigences de l'Union européenne, notamment : a) une réforme de la fonction publique, y compris l'élaboration d'une loi relative à la fonction publique et d'une loi relative aux agents publics afin que les procédures de recrutement, d'évaluation de la performance et de promotion soient transparentes et fondées sur le mérite ; b) une réforme de l'administration publique, en vue de faire en sorte que les activités liées à la gestion des ressources et à la prise de décisions soient coordonnées, transparentes et menées de façon responsable ; c) l'amélioration du contrôle financier exercé sur les entreprises publiques du District de Brcko grâce au renforcement des capacités et à la formation.

23. Afin de développer son potentiel, le District de Brcko a pris des mesures pour renforcer sa sécurité énergétique en élaborant une loi relative à l'électricité qui a été adoptée par l'Assemblée en octobre. Cette initiative a permis de créer le cadre nécessaire à l'élaboration d'une législation visant à stimuler les investissements dans les sources d'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique en tant que piliers d'un secteur énergétique moderne, durable, vert et conforme aux exigences de l'Union européenne. À titre complémentaire, au cours de la même période, le District a adopté un plan d'action en faveur de l'énergie durable et du climat. En application de ce plan, le District a déjà commencé à moderniser les bâtiments publics afin d'en améliorer l'efficacité énergétique. Le 12 avril, le Gouvernement du District a signé avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) un accord d'investissement visant à promouvoir des services municipaux plus écologiques.

24. Par ailleurs, à la mi-décembre, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a approuvé un projet d'accord avec la BERD portant sur un prêt concessionnel de 6,5 millions d'euros à l'appui d'une initiative visant à assurer un approvisionnement durable en eau propre à l'ensemble des populations des zones urbaines et suburbaines. La phase de construction des infrastructures devrait commencer en juin. Avec l'aide du Superviseur, le District de Brcko a obtenu l'autorisation de poursuivre les négociations liées à divers projets d'infrastructure dans le cadre du programme de la Banque mondiale relatif au développement intégré

des couloirs fluviaux de la Save et de la Drina, le plafond de financement étant fixé à 25 millions d'euros.

25. En donnant la priorité à des projets d'infrastructures de transport, mis en œuvre en coopération avec l'État et les entités, les autorités de Brcko s'emploient à faire du District un pôle multimodal qui reliera la Bosnie-Herzégovine aux marchés de l'Union européenne et des Balkans occidentaux et fera du District une destination de choix pour les investisseurs. Dans le cadre de la première des trois phases d'établissement de ce pôle – la modernisation du port de Brcko sur la Save, financée par la BERD et l'Union européenne à hauteur de 10 millions d'euros –, la construction d'un nouveau plateau a été achevée en mars, et un contrat relatif à une nouvelle grue, qui permettra de tripler la capacité de manutention du port, a été signé. Les nouveaux embranchements ferroviaires et routiers, alignés sur les nouvelles autoroutes et le nouveau pont prévus, seront construits dans les 18 mois à venir comme suite à l'accord conclu le 11 avril entre le Gouvernement du District et le mieux-disant. Le 30 mars, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a approuvé un accord portant sur la rénovation du pont reliant la Bosnie-Herzégovine à la Croatie via Brcko et son port. En outre, grâce à un accord négocié par le Superviseur entre le District, les deux entités et l'État, les sociétés de conception et de construction d'autoroutes respectives se sont mises à l'œuvre en avril pour établir l'itinéraire des deux autoroutes qui se croiseront dans le District et qui le relieront, ainsi que son port, à toutes les grandes villes de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'à Belgrade et à Zagreb.

26. En prévision de la mise en place de ce nouveau réseau de transport, les préparatifs techniques en vue de l'établissement de la première zone franche du District de Brcko ont été menés à bien au printemps. La construction de la zone, qui sera essentiellement dédiée aux activités agro-industrielles, devrait débuter en juin. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un partenariat public-privé visant à améliorer l'environnement économique et les possibilités offertes au secteur privé grâce à un investissement étranger direct de 250 millions d'euros sur 10 ans qui devrait aboutir à la création de jusqu'à 4 000 emplois dans le secteur privé. Il s'agit du premier des neuf projets devant être mis en œuvre par l'investisseur. Les quatre projets suivants, qui ont trait à l'écotourisme, à la production de noix et de noisettes, à la construction de deux complexes résidentiels et commerciaux et à l'établissement d'une zone franche pour l'industrie lourde, sont en phase de préparation technique. Sur le plan politique, l'accent mis sur la croissance du secteur privé, ainsi que sur la réforme de la fonction publique, permettra, à terme, de mettre fin au clientélisme en tant qu'outil électoral, puisque les emplois publics cesseront d'être la principale source de subsistance.

27. À l'heure où les progrès s'accélèrent en matière de réformes, la poursuite du dialogue entretenu par le Superviseur du District de Brcko et l'appui et l'assistance spécialisée fournis par mon bureau, en coopération avec la communauté internationale, demeurent indispensables pour que les réformes soient effectivement mises en œuvre, de telle sorte qu'il soit possible de parvenir à la situation viable que les arbitres ont appelé de leurs vœux dans leur décision finale.

28. Malheureusement, comme les années précédentes, la « Journée de la Republika Srpska », commémorée le 9 janvier, a été célébrée le 10 janvier par des représentants de l'entité devant un monument public du District de Brcko, sur la base d'une ou plusieurs décisions prises par les autorités de la Republika Srpska dans le cadre des activités commémoratives de l'entité. Bien que les agents publics de Brcko n'aient reçu aucune directive à cet égard et qu'aucune ressource publique du District n'ait été consacrée à la commémoration, l'initiative de la Republika Srpska est contraire à la décision finale des arbitres et à l'obligation faite aux deux entités de n'exercer aucune autorité dans les limites du District.

## D. Viabilité budgétaire

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

30. Après plusieurs tentatives, le Conseil des finances publiques de la Bosnie-Herzégovine a finalement adopté le 30 mars le Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2022-2024, condition préalable à l'élaboration et à l'adoption du budget de l'État pour 2022. Les tentatives précédentes avaient échoué faute de soutien des représentants de la Republika Srpska siégeant au Conseil, ce qui avait bloqué le processus d'élaboration du budget pour 2022, lequel aurait dû être adopté avant le 31 décembre. Cette situation a contraint les institutions de l'État à recourir à un financement temporaire pour la deuxième année consécutive, ce qui a eu pour effet de réduire les fonds mis à la disposition des institutions et de limiter leur champ d'action, leurs activités et leur capacité de s'acquitter de leurs responsabilités. Le 12 avril, le collège du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine est convenu que le budget de l'État devrait être prêt au plus tard le 25 avril. À la fin de la période considérée, ce budget n'avait pas encore été adopté.

31. Mon bureau a continué de se tenir informé des faits nouveaux intéressant le système unique de fiscalité indirecte et sa structure institutionnelle, notamment les activités du Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte. Le Conseil n'a tenu que deux séances ordinaires et deux séances par téléphone, qui ont abouti à des résultats modestes, parmi lesquels l'adoption des coefficients d'allocation des recettes fiscales indirectes pour les deux premiers trimestres de 2022 et le règlement des dettes contractées entre entités pour le second semestre de 2021, ce qui a obligé la Republika Srpska à rembourser 9,2 millions de marks convertibles à la Fédération.

32. L'incapacité du Conseil d'administration de l'Autorité chargée de la fiscalité indirecte de se réunir régulièrement et de prendre des décisions sur les questions relevant de sa compétence a abouti à une accumulation des dossiers en suspens, notamment la question des 30 millions de marks convertibles dus par l'Autorité à la Republika Srpska comme suite à une décision adoptée par la Cour de la Bosnie-Herzégovine en 2015. La procédure judiciaire intentée contre l'Autorité par la Republika Srpska, qui a tenté de se rembourser en ponctionnant les recettes fiscales perçues par l'Autorité, a causé un préjudice financier à tous les bénéficiaires des recettes fiscales indirectes, notamment les deux entités et le District de Brcko, ainsi qu'aux personnes et entités pouvant prétendre à un remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée et aux titulaires d'une assurance sur les droits de douane, ce qui a conduit la Cour de la Bosnie-Herzégovine à suspendre l'exécution jusqu'en juin 2022 pour donner à l'Autorité le temps de trouver une autre source de financement. Aucune solution n'a été trouvée à ce stade. Un autre différend de longue date concerne le mode de distribution des réserves de recettes de péage routier accumulées (plus de 200 millions de marks convertibles), qui sont destinées à la construction de routes et d'autoroutes. L'absence d'accord fait obstacle à l'utilisation de ces fonds aux fins prévues et cause un préjudice financier à l'Autorité – institution d'État qui n'est pas

compétente sur cette question et ne bénéficie pas des fonds susmentionnés – compte tenu des frais prélevés par la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine sur les comptes de dépôt.

33. L'incapacité de régler les problèmes susmentionnés et d'autres questions de même nature ayant des incidences financières nuit au bon fonctionnement du système unique de fiscalité indirecte et des institutions correspondantes au niveau de l'État, et ébranle la confiance dans le système. Par extension, cette situation offre un prétexte à la Republika Srpska pour contester la compétence de l'État en matière de fiscalité indirecte et pour réclamer la rétrocession de cette compétence aux entités, comme on l'a vu le 10 décembre, lorsque l'Assemblée nationale de l'entité a adopté une conclusion relative à la loi d'information sur le transfert des responsabilités en matière de fiscalité indirecte. Si cette initiative se concrétisait, cela reviendrait à remettre en cause l'une des réformes les plus importantes des 25 dernières années, qui préserve la stabilité macroéconomique de la Bosnie-Herzégovine.

34. Mon bureau a continué de suivre les autres faits nouveaux présentant un intérêt pour la stabilité budgétaire, notamment l'adoption des budgets à tous les échelons administratifs. Une attention particulière a été accordée aux faits intéressant la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine, qui est garante de la stabilité du secteur monétaire et financier.

35. Bien qu'elle s'acquitte de ses obligations constitutionnelles et juridiques avec professionnalisme, efficacité et efficience, la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine a été de plus en plus remise en cause. Récemment, Milorad Dodik, membre de la Présidence de la Bosnie-Herzégovine, a demandé une nouvelle fois à la Banque centrale de liquider les réserves en devises afin qu'elles soient portées aux budgets des entités, présenté une demande de modification de la législation en ce sens et demandé que la question soit inscrite à l'ordre du jour de la séance que la Présidence devait tenir le 2 mars. Cette demande n'a pas été appuyée par les autres membres. Si elle aboutissait, une telle mesure compromettrait gravement la stabilité monétaire et financière de la Bosnie-Herzégovine et aurait d'autres implications négatives sur les plans socioéconomique et politique.

36. J'ai continué de suivre de près les questions relatives à la Banque centrale de la Bosnie-Herzégovine et à sa capacité de mener ses activités dans l'intérêt supérieur de l'ensemble du pays, et de tenir les partenaires internationaux informés de l'évolution de la situation.

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

37. Un système judiciaire professionnel et libre de toute pression ou influence politique indue est essentiel au développement d'une société équitable et démocratique. C'est au pouvoir judiciaire qu'il incombe de faire respecter l'état de droit, et l'application de ses décisions dépend de la réputation de professionnalisme et de savoir-faire qu'il s'est forgée. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi relative au Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine, adoptées par la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine le 9 mars, visent à transformer en profondeur les modalités de préservation de l'intégrité des fonctionnaires de l'appareil judiciaire en traitant les questions liées aux conflits d'intérêts, à la responsabilité disciplinaire et à la licéité et à la transparence des décisions relatives aux nominations. Toutefois, le 24 mars, les représentants du SNSD à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine ont voté contre cette proposition, qui demeure en suspens en première lecture, ce qui retarde l'introduction d'améliorations cruciales dans le système judiciaire bosnien.

38. La position du SNSD n'est pas surprenante compte tenu des politiques actuellement menées par la Republika Srpska sous la direction de ce parti. Le 10 décembre 2021, l'Assemblée nationale de l'entité a adopté des conclusions relatives à la loi d'information sur les institutions judiciaires bosniennes, dans lesquelles elle envisageait de retirer l'autorisation donnée en 2004 aux autorités de la Republika Srpska de signer l'accord relatif au transfert de certaines responsabilités conférées aux entités par la création du Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine, en vertu duquel un Haut Conseil unique avait été établi au niveau de l'État par la loi adoptée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. En outre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a chargé les autorités de l'entité de soumettre pour adoption un nouveau projet de loi relatif à la création d'un Haut Conseil de la magistrature en Republika Srpska. Elle a également estimé que la loi de l'État relative au Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine devrait cesser de s'appliquer sur le territoire de l'entité à compter de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi relative à la création d'un Haut Conseil de la magistrature en Republika Srpska. Le 10 février 2022, l'Assemblée a adopté le projet de loi susmentionné et ouvert une période de débat public de 60 jours au terme de laquelle la loi devrait être soumise à un nouvel examen.

39. Les récentes mesures prises par la Republika Srpska ont manifestement pour but d'assumer unilatéralement des responsabilités constitutionnelles revenant à l'État. La création d'un Haut Conseil de la magistrature unique au niveau de l'État était une réforme essentielle pour moderniser l'appareil judiciaire bosnien, le rendre conforme aux normes européennes et internationales et promouvoir le professionnalisme, la transparence et l'efficacité au sein du système tout en favorisant une administration de la justice impartiale, indépendante et efficace partout dans le pays. Les efforts déployés par la Republika Srpska pour établir un Haut Conseil de la magistrature indépendant et parallèle remettrait en cause ces avancées et menacerait les intérêts juridiques des usagers du système judiciaire de l'entité. La nomination de juges et de procureurs par une telle institution serait inconstitutionnelle, et les décisions prises par ceux-ci pourraient être contestées sur cette base, ce qui nuirait à la sécurité juridique dans l'ensemble de la Republika Srpska.

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

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

41. Le 3 décembre 2021, j'ai écrit à l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine pour demander instamment que soit promulguée une loi visant à combattre la négation du génocide et des autres crimes de guerre et la glorification des auteurs de tels crimes. J'ai souligné que j'étais prêt à retirer les modifications apportées au Code pénal de Bosnie-Herzégovine pour ériger en infraction de tels actes – promulguées par mon prédécesseur en juillet 2021 – dès que le processus national aboutirait à l'adoption d'une loi conforme aux normes internationales. Ma lettre n'a toujours pas été examinée par le Parlement.

42. Les représentants de la Republika Srpska au Parlement de la Bosnie-Herzégovine ont présenté, dans le cadre d'une procédure d'urgence, un projet de loi relatif à l'utilisation abusive du terme « génocide » qui a suscité des réactions globalement négatives de la part des partis basés à Sarajevo et représentés au Parlement. Le projet a été rejeté le 9 mars 2022.

43. La nécessité d'instaurer une procédure permettant de prévenir les actes d'incitation à la haine et la propagation de la haine afin d'éviter la répétition des

crimes est rendue plus urgente encore par la fréquente glorification de criminels de guerre ayant fait l'objet d'une décision judiciaire. Malheureusement, des peintures murales ou des plaques destinées à glorifier l'ancien commandant militaire de Republika Srpska, Ratko Mladić, définitivement condamné à la prison à perpétuité en 2021 pour génocide, crimes contre l'humanité et violations des lois ou coutumes de la guerre, et pour avoir terrorisé la population civile de Sarajevo pendant près de quatre ans et fait assassiner plus de 8 000 hommes et garçons musulmans à Srebrenica en 1995, continuent de faire leur apparition, alors même que de tels actes ont été érigés en infraction pénale. Il incombe au Parquet de Bosnie-Herzégovine de se saisir de telles affaires.

## **II. Faits nouveaux intéressant les institutions de l'État de Bosnie-Herzégovine**

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

44. La Présidence de la Bosnie-Herzégovine n'a tenu que trois séances ordinaires et – officiellement – quatre séances d'urgence. Elle a toutefois maintenu les activités protocolaires ordinaires, recevant les délégations diplomatiques officielles et effectuant certaines visites officielles à l'étranger. Šefik Džaferović (Parti de l'action démocratique) dirige l'organe depuis le 20 mars. Il a succédé à Željko Komšić (Front démocratique), conformément au principe voulant que la Présidence soit exercée à tour de rôle par ses trois membres tous les huit mois.

45. Les turbulences politiques observées en Bosnie-Herzégovine sont particulièrement évidentes au sein de la Présidence, les différences entre ses membres, à savoir Milorad Dodik, d'une part, et MM. Komšić et Džaferović, de l'autre, se manifestant au quotidien sur toute une série de questions. Tout récemment, les membres se sont opposés au sujet de la crise en Ukraine, M. Dodik ayant boycotté une séance de la Présidence comme suite au refus des deux autres membres d'examiner cette question. M. Dodik s'était élevé contre le fait que l'Ambassadeur de Bosnie-Herzégovine auprès de l'Organisation des Nations Unies, Sven Alkalaj, ait voté, à la séance tenue par l'Assemblée générale le 2 mars, en faveur d'une proposition qui tendait à exhorter la Fédération de Russie à mettre fin à ses opérations militaires en Ukraine et qui avait reçu le soutien de 140 autres États Membres de l'ONU. M. Dodik avait estimé que la Bosnie-Herzégovine devait rester neutre sur cette question, tandis que les deux autres membres avaient condamné l'agression et mis en garde contre le risque de propagation du conflit à la Bosnie-Herzégovine.

46. Par ailleurs, MM. Komšić et Džaferović se sont félicités de l'adoption par le Parlement européen, le 17 février, d'une résolution sur la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune dans laquelle le Parlement avait condamné « la volonté sécessionniste [...] de la Republika Srpska » et demandé que des sanctions soient imposées à M. Dodik et à ses associés. MM. Komšić et Džaferović ont également célébré la fête nationale de la Bosnie-Herzégovine (25 novembre) et la fête de l'indépendance du pays (1<sup>er</sup> mars) sans M. Dodik, la Republika Srpska ne reconnaissant pas ces fêtes.

47. Les seuls points sur lesquels les membres de la Présidence ne se sont pas opposés publiquement sont ceux qui touchent au processus d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne et à la récente réitération, par les autorités bosniennes, des demandes tendant à ce que l'Union accorde au pays le statut de candidat et stabilise ainsi la situation en Bosnie-Herzégovine. Les membres de la Présidence ont réaffirmé qu'ils étaient déterminés à intensifier les activités liées à l'intégration du pays à l'Union.

48. Dans les faits, M. Dodik a continué de bloquer les travaux de la Présidence et d'empêcher toute prise de décision en n'assistant pas aux séances, ou en y assistant mais en votant contre les points de l'ordre du jour à l'examen, y compris l'adoption de l'ordre du jour.

49. À la séance tenue par la Présidence le 31 mars, M. Dodik, qui s'était précédemment opposé à ce que des hélicoptères des forces armées de Bosnie-Herzégovine participent à la lutte contre les incendies en Herzégovine, a finalement cédé et donné son accord, mais seulement après la publication de prévisions météorologiques faisant état de pluies suffisantes pour éteindre les incendies. Toutefois, lorsque la présence de la Ministre des affaires étrangères de Bosnie-Herzégovine, Bisera Turković (Parti de l'action démocratique), s'est révélée nécessaire à l'examen de certains points de l'ordre du jour, M. Dodik a quitté la séance au motif que M<sup>me</sup> Turković se livrait à des « violations constantes de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine ». Le SNSD a publié le message suivant sur Twitter : « Nous ne tolérerons pas une telle attaque musulmane contre la Constitution de la Bosnie-Herzégovine ! »<sup>15</sup>. M. Dodik a ensuite appelé à la tenue d'une séance d'urgence de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska en vue d'opposer un veto, au nom de l'intérêt national essentiel, à cinq points de l'ordre du jour adoptés en son absence. La proposition n'ayant pas obtenu la majorité des deux tiers, le veto a été rejeté par l'Assemblée.

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

50. Le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine n'a tenu que cinq séances ordinaires et quatre séances d'urgence, qui n'ont guère produit de résultats. Il n'a pas adopté un seul texte de loi, ce qui est révélateur de l'ampleur du blocage de l'État et de ses instruments législatifs.

51. Après une période d'absence, comme suite aux conclusions adoptées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska le 30 juillet 2021, selon lesquelles l'entité ne devait pas participer à la prise de décisions au niveau de l'État, les ministres issus des partis basés en Republika Srpska ont fait un retour partiel au Conseil des ministres en novembre, lors duquel ils ont voté contre tous les points de l'ordre du jour. Ils ont ensuite participé aux séances du Conseil pour voter en faveur des points qui avaient une incidence sur la santé et l'économie, ce qui, selon le Président du Conseil, Zoran Tegeltija (SNSD), ne contrevenait pas aux conclusions formulées par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

52. Le Conseil des ministres a adopté deux décisions relatives au financement temporaire des institutions bosniennes et aux obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine pour les premier et deuxième trimestres de 2022. Les institutions opèrent dans le cadre d'un financement temporaire depuis six trimestres consécutifs, aucun budget n'ayant été adopté en 2021 et en 2022. À la date d'achèvement du présent rapport, le budget pour 2022 n'avait toujours pas été adopté.

53. Le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine n'est pas parvenu à un accord sur la nomination des membres du conseil de l'Agence de réglementation des communications ou de la Commission d'État pour la coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, entre autres.

54. Le Conseil des ministres a approuvé divers accords financiers et accords de prêt, à différents stades du processus de ratification, dans les domaines des infrastructures, de l'environnement, de la santé publique, du libre-échange et de la science, ainsi que

<sup>15</sup> Voir <https://twitter.com/SNSDDodik/status/1509471228498690053>.

des protocoles d'accord avec diverses institutions financières. Il a pris certaines mesures pour faire face aux effets de la crise en Ukraine en suspendant ou en réduisant les tarifs douaniers sur certaines marchandises, et alloué à la Croix-Rouge ukrainienne une aide humanitaire d'un montant de 300 000 marks convertibles.

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

55. C'est l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine qui pâtit le plus des crises politiques qui se sont succédé dans le pays depuis l'ouverture de ses travaux à la suite des élections générales de 2018. On en veut pour preuve son mauvais fonctionnement et son incapacité d'exercer ses fonctions législatives. Cette situation est exacerbée par le boycottage ou le blocage total ou partiel de la prise de décisions au sein des institutions de l'État, qui sont le fait des partis basés en Republika Srpska.

56. La Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine n'a tenu que quatre séances ordinaires et une séance d'urgence. Elle s'est réunie moins d'une fois par mois, généralement sans la participation des représentants originaires de Republika Srpska. Le bilan de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine est encore plus maigre, celle-ci n'ayant tenu que deux séances ordinaires et deux séances d'urgence.

57. À l'issue de cinq mois sans réunion, la Chambre des peuples a tenu une séance d'urgence le 29 novembre, à la demande de cinq représentants (quatre du groupe bosniaque et un du groupe croate), en vue d'examiner les raisons du blocage de la plus haute instance législative. Les représentants du SNSD ont saisi cette occasion pour proposer plusieurs conclusions qui visaient, en substance, à justifier le blocage et à en attribuer la responsabilité à la décision de l'ancien Haut-Représentant portant modification du Code pénal de la Bosnie-Herzégovine. Ils ont également demandé l'annulation de ladite décision, contesté le mandat et l'autorité du Haut-Représentant et remis en cause les décisions de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine sur la question des biens de l'État, déclarant que ces biens appartenaient aux entités et demandant à ces dernières ainsi qu'aux cantons et au District de Brcko de se mettre d'accord sur leur répartition. La Chambre des peuples a finalement rejeté ces conclusions et en a adopté une autre dans laquelle elle a demandé aux peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine d'établir un dialogue en vue de trouver des solutions pour l'avenir.

58. Les partis basés en Republika Srpska ont commencé à assister aux séances des organes de travail en mars, mais l'on ignore si cette tendance est amenée à se poursuivre. Les représentants du SNSD n'ont participé aux débats et aux votes tenus à la Chambre que lorsque celle-ci examinait des points de l'ordre du jour qui les intéressaient particulièrement.

59. Le 4 mars, la Chambre des représentants a tenu une séance d'urgence consacrée à la crise en Ukraine, convoquée à la demande de quatre partis d'opposition. Les partis basés en Republika Srpska n'y ont pas assisté et ne se sont pas joints à la condamnation publique de l'agression commise contre l'Ukraine par la Fédération de Russie.

60. Face aux problèmes économiques mondiaux qui touchent déjà la Bosnie-Herzégovine, les représentants des partis d'opposition de la Republika Srpska et de la Fédération siégeant à la Chambre des représentants ont proposé et adopté, le 9 mars, des initiatives urgentes visant à modifier la loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée et la loi relative aux droits d'accises, en introduisant des taux différentiels pour la taxe sur la valeur ajoutée et en supprimant les droits d'accises sur le carburant et ses dérivés pour une période de six mois. Toutefois, ces initiatives sont en suspens

à la Chambre des peuples et, en tout état de cause, pourraient être impossibles à mettre en œuvre d'un point de vue technique.

61. Le 9 mars, dans le contexte de la crise en Ukraine, le bureau conjoint du Parlement de la Bosnie-Herzégovine est convenu de demander que l'Union européenne accorde au pays le statut de candidat dans le cadre d'une procédure accélérée. Le 24 mars, la Chambre des peuples a souscrit à cette conclusion, qui devrait être approuvée par la Chambre des représentants. Toutefois, la Chambre des peuples n'a pas pris les mesures nécessaires à l'adoption de la loi relative aux conflits d'intérêts et des modifications de la loi relative au Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine, adoptées par la Chambre des représentants le 9 mars, ainsi que des modifications de la loi relative aux marchés publics précédemment adoptées par la Chambre des représentants – trois exigences essentielles figurant dans l'avis du Conseil européen de mai 2019. L'adoption de cette loi et de ces modifications demeure en suspens. Au cours de la période considérée, l'Assemblée parlementaire n'a adopté qu'un seul texte de loi dans son intégralité, à savoir la loi relative aux infractions douanières.

62. Le 11 mars, la Chambre des représentants a examiné, dans le cadre d'une procédure d'urgence, la proposition de loi visant à interdire l'utilisation abusive du terme « génocide », soumise par le SNSD en vue de « désamorcer la crise ». Les partis basés à Sarajevo ont condamné cette initiative, estimant qu'il s'agissait d'une nouvelle tentative visant à relativiser et à nier le génocide commis. La proposition de loi a été rejetée.

63. Comme suite à l'échec des négociations relatives aux modifications de la loi électorale de Bosnie-Herzégovine, et compte tenu de l'impossibilité pour le groupe de travail interinstitutions sur les réformes électorales de se réunir et de délibérer faute de quorum, les représentants de six partis politiques siégeant à la Chambre des représentants ont soumis à la procédure parlementaire, le 11 avril, un « paquet intégrité » constitué de modifications à apporter à la loi électorale. Ce paquet de mesures, qui est axé sur l'amélioration du système électoral, vise à prévenir la fraude électorale et à rétablir l'intégrité des opérations électorales et la confiance des électeurs dans le processus.

### **III. Faits nouveaux intéressant la Fédération de Bosnie-Herzégovine**

64. Le Gouvernement de la Fédération formé en 2014 demeure en place, aucune administration n'ayant été nommée comme suite aux élections générales de 2018. Le nombre de ministres est tombé de 16 à 13 par suite de deux décès et d'une démission au cours des périodes précédentes. Aucun accord n'a été trouvé sur la formation d'un nouveau gouvernement ou la nomination de nouveaux ministres en raison de la position déclarée de l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ Bosnie-Herzégovine) consistant à n'approuver aucune nomination tant qu'un accord sur la réforme électorale n'aura pas été signé, essentiellement entre le HDZ Bosnie-Herzégovine et le Parti de l'action démocratique. En outre, le Premier Ministre de la Fédération, Fadil Novalić (Parti de l'action démocratique), et la Vice-Première Ministre et Ministre des finances, Jelka Miličević (HDZ Bosnie-Herzégovine), sont actuellement jugés pour leur rôle dans l'achat controversé de 100 respirateurs au début de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

65. En octobre 2021, M. Novalić a adressé une lettre au Président et aux Vice-Présidents de la Fédération, dans laquelle il a indiqué qu'il fallait pourvoir les postes

ministériels vacants, le Gouvernement ne présentant plus la composition et la structure nationale appropriées.

66. Le Gouvernement de la Fédération a toutefois continué de se réunir régulièrement, puisqu'il a tenu 26 séances ordinaires et 11 séances extraordinaires au cours de la période considérée. Les deux chambres du Parlement de la Fédération ne siègent qu'à intervalles irréguliers, la Chambre des représentants n'ayant tenu que six séances ordinaires et quatre séances extraordinaires, contre quatre séances ordinaires et six séances extraordinaires pour la Chambre des peuples. S'agissant de la production législative, seules 7 nouvelles lois et 13 modifications apportées à des lois existantes ont été adoptées.

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

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

68. Depuis 2019, quatre postes de juge sont vacants à la Cour constitutionnelle de la Fédération par suite de départs à la retraite, de sorte que la Cour ne compte que cinq juges sur les neuf prévus par la Constitution de la Fédération. En conséquence, les cinq juges en exercice doivent non seulement être présents pour que le quorum soit atteint, mais également parvenir à un consensus pour qu'une décision soit adoptée, l'unanimité étant requise. En outre, la formation de la Cour spécialisée dans les questions d'intérêt national essentiel ne peut pas fonctionner, car elle ne compte que quatre juges, ce qui est inférieur au quorum. Le Haut Conseil de la magistrature de la Bosnie-Herzégovine a transmis au Président et aux Vice-Présidents de la Fédération une liste de candidats proposés pour trois des postes vacants en octobre 2019, ainsi que pour le quatrième poste en février de l'année dernière. Les deux Vice-Présidents de la Fédération ont ensuite soumis leurs propositions finales au Président, Marinko Čavara (HDZ Bosnie-Herzégovine), en lui demandant instamment de communiquer les nominations au Parlement de la Fédération. M. Čavara a refusé, bloquant le processus de nomination et faisant obstacle au bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

## **IV. Faits nouveaux concernant la Republika Srpska**

69. Le SNSD a continué de diriger la coalition au pouvoir en Republika Srpska. Le Gouvernement de l'entité a tenu 22 séances ordinaires et 1 séance extraordinaire, tandis que l'Assemblée nationale a tenu 3 séances ordinaires et 9 séances extraordinaires.

70. Outre la pratique établie de longue date consistant, pour les autorités de la Republika Srpska, à refuser de transmettre les documents de séance à mon bureau, l'Assemblée nationale de l'entité empêche mon personnel d'assister aux séances depuis octobre et donc de s'acquitter du mandat découlant de l'annexe 10 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, ce qui contrevient à l'obligation de coopérer pleinement avec le Haut-Représentant et son personnel, telle qu'elle est énoncée à l'article IX et à l'annexe 10 de l'Accord-cadre. La légitimité du Haut-Représentant et de son bureau a été publiquement remise en question.

*Srebrenica*

71. L'assemblée municipale de Srebrenica a continué de fonctionner malgré de fréquentes déstabilisations liées à une scission politique au sein des groupes serbe et bosniaque, qui a abouti à la création de différentes factions au sein des partis serbes et bosniaques de la majorité et de l'opposition. Toutefois, les différends qui ont pesé sur les relations interethniques au cours de l'après-guerre sont toujours d'actualité, les représentants bosniaques demandant en vain aux représentants serbes d'accepter les décisions des tribunaux internationaux et nationaux concernant le génocide de Srebrenica, et la communauté serbe locale élargie affirmant que ses victimes de guerre n'ont pas été reconnues. Ces différends non réglés sont une source de frustration mutuelle qui pèse sur les relations communautaires et fait obstacle aux tentatives visant à promouvoir la coexistence et la réconciliation.

## **V. Faits nouveaux liés aux nominations dans les domaines de la sécurité publique et du maintien de l'ordre**

72. La fréquence des ingérences indues du pouvoir politique dans les activités de la police n'a pas diminué.

73. Dans le District de Brcko, les nouveaux mandats du chef de la police (nommé en mai 2021) et de son chef adjoint (nommé en novembre 2020) demeurent effectifs, mais sont considérés comme un premier mandat, alors que les titulaires approchaient de la fin de leur premier et de leur second mandat de quatre ans, respectivement, ce qui est contraire aux normes établies, la limite étant habituellement de deux mandats de quatre ans. Ces nominations découlent des modifications dommageables apportées en octobre 2020 à la législation relative à la police, qui sont toujours en cours de rectification. Le statut des nouveaux mandats des membres du Conseil indépendant demeure incertain. En mars, un groupe de travail du District, en coopération avec mon bureau et d'autres partenaires de la communauté internationale en Bosnie-Herzégovine, a mené à bien la phase technique de l'élaboration de propositions de modification de la loi relative à la police et de la loi relative aux fonctionnaires de police du District.

74. Le 22 et le 28 février, puis le 15 et le 29 mars, le Conseil indépendant de la Bosnie-Herzégovine n'a pas pu tenir de séances faute de quorum. Par conséquent, il n'est pas en mesure de publier des avis de vacance pour les postes de directeur(trice) adjoint(e) de l'Agence d'investigation et de protection de l'État et de directeur(trice) et directeur(trice) adjoint(e) de la police des frontières, ainsi que pour le poste de directeur(trice) et les deux postes de directeur(trice) adjoint(e) de la Direction de la coordination de la police, alors que les mandats des titulaires actuels arrivent tous à échéance en mai 2022.

75. Le 22 mars, comme suite à une période d'incertitude juridique qui durait depuis 2019, le Conseil indépendant de la Fédération a décidé à la majorité de publier un nouvel avis de vacance pour le poste de directeur(trice) de la police de la Fédération. Le Gouvernement de la Fédération, dont le mandat est purement technique depuis 2018, n'a pas nommé de directeur(trice) de la police à partir de la liste de candidats soumise en avril 2019 par le Conseil indépendant à l'issue d'une première sélection. Le mandat du précédent Directeur a expiré en janvier 2019. Le candidat le mieux classé de la liste de 2019 a intenté une action en justice contre le Gouvernement de la Fédération pour n'avoir pas mené à terme le processus de nomination. Le mandat du Conseil indépendant, qui supervise la nouvelle procédure de sélection, arrive à échéance en mai 2022.

76. Dans le canton d'Herzégovine-Neretva, le processus de sélection et de nomination des membres du nouveau Conseil indépendant, lancé en mai 2021 par l'Assemblée, est au point mort. Le Conseil indépendant du canton n'est plus opérationnel depuis mars 2017, et la nomination en bonne et due forme d'un(e) directeur(trice) général(e) de la police est en suspens depuis octobre 2018.

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

78. En octobre 2021, les modifications qu'il était proposé d'apporter à la loi relative aux affaires intérieures et à la loi relative aux fonctionnaires de police du canton 10, notamment une disposition visant à assouplir les critères applicables aux candidatures au poste de directeur(trice) général(e) de la police, ont été supprimées du processus d'adoption à l'Assemblée du canton. Le mandat du précédent Directeur général a pris fin en novembre 2021.

79. En décembre 2021, l'Assemblée du canton de Zenica-Doboj a procédé à l'adoption, longtemps différée, d'un budget séparé pour la police, conformément à la loi du canton relative aux affaires intérieures (2018).

80. En décembre 2021, le canton d'Herzégovine occidentale a adopté des modifications de sa loi relative aux fonctionnaires de police, assouplissant les critères applicables aux candidatures au poste de directeur(trice) général(e) de la police. Le Gouvernement du canton a nommé un nouveau Directeur général conformément à ces nouvelles règles en mars 2022.

81. Le mandat du Conseil indépendant du canton d'Una-Sana est arrivé à échéance en mars 2022. La procédure de sélection et de nomination des membres du nouveau Conseil n'a pas été menée à bien par manque de candidats.

#### *Renseignement*

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

## **VI. Évolution de la situation économique**

### **A. Tendances économiques**

83. En 2021, le volume total des exportations et des importations a augmenté de 35,7 % et de 27,9 %, respectivement. En décembre 2021, la production industrielle était supérieure de 7,2 % aux niveaux observés en décembre 2020. L'augmentation annuelle du niveau des prix était de 6,4 %. Le montant des investissements étrangers directs s'est élevé à 869,9 millions de marks convertibles, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2020. Le secteur bancaire est considéré comme généralement stable et liquide. Selon les données préliminaires pour 2021, ses profits ont augmenté de 136 % par rapport à 2020, ce qui est le signe d'un relèvement des établissements bancaires après la pandémie.

84. À la fin de décembre, on dénombrait 375 804 personnes sans emploi, soit 9,1 % de moins qu'en décembre 2020. Le salaire net moyen de 1 042 marks convertibles et la pension moyenne de 421 marks convertibles restent nettement inférieurs au prix moyen du panier de biens (environ 2 200 marks convertibles pour une famille de

quatre personnes), ce qui indique que même les personnes qui ont un revenu régulier peinent à joindre les deux bouts. Les retraités de Bosnie-Herzégovine sont particulièrement vulnérables : environ 60 % touchent la pension minimum (207 marks convertibles en Republika Srpska et 382 marks convertibles dans la Fédération) et survivent avec 3,5 à 12 marks convertibles par jour.

85. Les jeunes constituent également une catégorie vulnérable. Selon le rapport semestriel sur la situation économique dans les Balkans occidentaux (*Western Balkans Regular Economic Report*) publié par la Banque mondiale à l'automne 2021, le taux de chômage des jeunes en Bosnie-Herzégovine était de 36,6 % en 2020. Selon le recensement de 2013, un peu plus d'un demi-million de jeunes âgés de 19 à 29 ans résident en Bosnie-Herzégovine. Bien qu'il n'existe pas de données précises sur le nombre de jeunes qui ont quitté le pays ces dernières années, les recherches montrent qu'un jeune sur deux envisage d'émigrer temporairement ou définitivement. Selon une enquête du Fonds des Nations Unies pour la population, 23 000 jeunes âgés de 19 à 29 ans quitteront la Bosnie-Herzégovine au cours des 12 prochains mois, ce qui vient s'ajouter à un exode de population déjà inquiétant. L'organisation Union for Sustainable Return and Integrations in Bosnia and Herzegovina estime que 170 000 personnes ont quitté la Bosnie-Herzégovine en 2021, ce qui signifie que près d'un demi-million de personnes ont émigré depuis 2013.

86. Moody's et Standard & Poor's ont attribué à la Bosnie-Herzégovine des cotes de crédit de B3 et de B, respectivement, faisant état de perspectives stables. Au classement de l'indice de liberté économique publié par la Heritage Foundation pour 2022, la Bosnie-Herzégovine arrive 68<sup>e</sup> sur 177 pays et 36<sup>e</sup> sur 45 pays d'Europe, ce qui la place dans la catégorie des pays modérément libres. Elle occupe la 90<sup>e</sup> place sur 165 – soit 8 places de moins que l'année précédente – au classement de l'édition 2021 du rapport de l'Institut Fraser intitulé *Economic Freedom of the World: Annual Report*, qui prend en compte la taille du gouvernement, le système juridique, les droits de propriété, la fiabilité de la monnaie, la liberté de commercer à l'échelle internationale et les réglementations. Selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International, la Bosnie-Herzégovine se classe au 110<sup>e</sup> rang sur 180 pour ce qui est de la corruption perçue, soit 7 places de moins qu'en 2012.

## B. Questions budgétaires

87. Au cours de la période considérée, aucun retard n'a été constaté dans le service de la dette ou dans les versements mensuels réguliers. Cette situation est dans une large mesure attribuable à la croissance continue des recettes fiscales indirectes, qui constituent la plupart des recettes budgétaires à tous les niveaux de gouvernement. En 2021, la somme collectée a été la plus élevée jamais enregistrée – 8,44 milliards de marks convertibles, soit une augmentation de 1,2 milliard (16,7 %) par rapport à 2020.

88. La stabilité budgétaire est aussi largement attribuable à la reconduction des emprunts et à la poursuite des versements internationaux, notamment la première tranche de l'assistance macrofinancière de l'Union européenne, qui s'élève à 125 millions d'euros et se répartit comme suit : 61,5 % pour la Fédération, 37,5 % pour la Republika Srpska et 1 % pour le District de Brcko. L'État n'a pas bénéficié de cette assistance.

89. Selon les données préliminaires du Ministère des finances et du trésor de la Bosnie-Herzégovine, la dette publique globale était estimée à 12,81 milliards de marks convertibles au 31 décembre 2021 (soit 34,82 % du produit intérieur brut (PIB) du pays pour la même année), dont 9,69 milliards de marks convertibles (75,7 %) pour la dette extérieure et 3,11 milliards (24,3 %) pour la dette intérieure.

90. Le financement des institutions de l'État a continué d'être instrumentalisé par la Republika Srpska dans le cadre de sa politique consistant à nuire au bon fonctionnement de l'État et de ses départements essentiels. Le blocage des institutions et des processus décisionnels par les représentants de l'entité a empêché le Parlement de voter le budget de l'État pour 2021. Compte tenu de l'approbation tardive du Cadre général relatif à l'équilibre et aux politiques budgétaires pour la période 2022-2024, le budget annuel pour 2022 n'a toujours pas été adopté. En conséquence, les institutions de l'État ont été contraintes d'opérer dans le cadre d'un financement temporaire restreint tout au long de 2021 et au premier trimestre de 2022. En mars, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a approuvé un financement temporaire pour le deuxième trimestre.

91. En vertu de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, les autorités responsables doivent allouer aux institutions de l'État les ressources dont elles ont besoin pour exercer pleinement leurs responsabilités constitutionnelles et juridiques. Le financement temporaire n'est qu'une solution provisoire, car il a pour effet de restreindre le montant des ressources disponibles pour les institutions, de limiter le champ de leurs opérations et de les rendre vulnérables aux calculs politiques. Le financement des institutions de l'État exige une solution durable.

92. Le financement temporaire a limité le fonctionnement des institutions de la Fédération au premier trimestre. Le budget annuel pour 2022, adopté à la fin de mars, s'élève à 5,59 milliards de marks convertibles, soit une augmentation de 2 % par rapport au budget rééquilibré de 2021. La stabilité budgétaire s'explique notamment par la croissance soutenue des recettes fiscales indirectes, la reconduction des emprunts nationaux (principalement à travers l'émission de bons du Trésor et d'obligations) et les récents versements effectués par le Fonds monétaire international au titre des droits de tirage spéciaux et par l'Union européenne au titre de l'assistance macrofinancière. Le budget présente un déficit de 920 millions de marks convertibles (soit une baisse de 32 % par rapport à 2021), qui devrait être couvert par des emprunts intérieurs à court terme (250,0 millions de marks) et à long terme (270 millions de marks), des prêts reçus par l'intermédiaire de l'État (300 millions de marks) et des recettes provenant d'actifs financiers (100 millions de marks). Le budget prévoit 271,3 millions de marks convertibles pour les salaires bruts et les indemnités (soit une augmentation de 8 %), 29 millions de marks pour les cotisations sociales (soit une augmentation de 8 %), 120,9 millions de marks pour l'achat de biens et de services (soit une augmentation de 20 %) et 3,75 milliards de marks pour les transferts courants (soit une augmentation de 2 %), qui comprennent les transferts pour la protection sociale et les anciens combattants, les fonds de pension, les transferts pour la stabilisation économique et les transferts aux échelons administratifs inférieurs. Le service de la dette de la Fédération s'élève à 849,1 millions de marks convertibles (soit une diminution de 15 %), dont 467,2 millions de marks pour la dette extérieure.

93. Les budgets de tous les cantons pour 2022 ont été adoptés avant la fin du premier trimestre de cette année.

94. La Republika Srpska continue de fonctionner sur des bases financières fragiles, puisque le quart de ses dépenses budgétaires ordinaires est financé au moyen d'emprunts. Le budget de l'entité pour 2022 – adopté comme prévu avant la fin de 2021 – s'élève à 4,024 milliards de marks convertibles, soit 8 millions de plus qu'en 2021. Plus de la moitié des fonds budgétaires devraient servir à payer les pensions et les traitements des fonctionnaires. Les principaux bénéficiaires du budget sont le Ministère de l'éducation, le Ministère du travail et des anciens combattants et le Ministère de l'intérieur de la Republika Srpska. En 2022, les autorités de l'entité ont prévu d'augmenter les traitements des fonctionnaires de 5 % pour les traitements mensuels nets allant jusqu'à 1 000 marks convertibles et de 3 % au-delà de 1 000

marks. La pension mensuelle moyenne sera quant à elle revalorisée de 3 %. La dette de la Republika Srpska était estimée à 6,1 milliards de marks convertibles à la fin de septembre 2021, soit 51 % du PIB estimé pour la même année.

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

95. La Bosnie-Herzégovine n'a pris aucune mesure pour remédier au non-respect des obligations imposées par l'Union européenne dans le secteur de l'énergie. En outre, à sa réunion annuelle, tenue en novembre, le Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie a conclu que le pays avait à nouveau enfreint les règles de la Communauté. Le manquement concerne cette fois le remplacement prévu d'une centrale thermique (Bloc 7) à Tuzla par une compagnie d'électricité basée à Sarajevo, dont le financement est considéré comme une aide illicite de l'État. Depuis 2015, la Bosnie-Herzégovine fait déjà l'objet de sanctions de la part du Conseil ministériel de la Communauté de l'énergie – qui se compose de 28 États membres de l'Union européenne et de 6 États et territoires européens des Balkans – pour une autre infraction.

96. La Société publique des chemins de fer de la Bosnie-Herzégovine a été soumise à des contraintes financières croissantes en raison de sa dépendance à l'égard des transferts financiers en provenance des entités. Si la Société a pu fonctionner sans interruption en 2021, c'est principalement parce que la Fédération a honoré ses obligations de paiement, la Republika Srpska ayant ramené sa contribution financière de 40 % à 20 % de manière unilatérale et disproportionnée et ayant attendu 2022 pour s'acquitter pleinement de ses obligations pour 2021. La Société n'a eu d'autre choix que de combler l'écart en utilisant ses réserves, qui sont désormais épuisées, de sorte qu'elle dépend aujourd'hui entièrement des transferts en provenance des entités. Les incertitudes pesant sur son financement constituent un risque pour sa viabilité, sachant qu'il s'agit de la seule société d'État créée en vertu de l'annexe 9 de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine. En outre, cette situation met en péril le seul dispositif existant qui rende possible la reconstruction des voies ferrées selon une approche harmonisée, ce qui serait utile aux sociétés de chemin de fer des deux entités, à tous les citoyens de la Bosnie-Herzégovine et à l'économie du pays.

97. Bien que les mandats respectifs de l'ensemble des membres de la direction et du conseil d'administration de la Société de transport de l'électricité de Bosnie-Herzégovine (TRANSCO) aient expiré il y a quatre ans, la nomination de nouveaux membres est toujours au point mort. Le Gouvernement de la Fédération a nommé ses représentants au conseil d'administration en décembre 2020, mais le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a ensuite décidé de ne pas valider les nominations tant que la Republika Srpska n'aurait pas désigné les siens. À ce jour, l'entité n'a pris aucune mesure à cette fin. Si les nominations en question tardaient encore, cela rendrait plus complexe la prise de décisions sur des questions importantes pour TRANSCO et pour le transport d'électricité en général. Cette situation pourrait aussi servir de prétexte pour remettre en question l'existence de la Société, qui a vu le jour en application de la loi de 2004 portant création de la Société de transport d'électricité, adoptée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine dans le prolongement de l'accord conclu en juin 2003 entre les entités sur la création d'une société de transport d'électricité et d'un organisme indépendant d'exploitation du réseau sur la base du paragraphe 5 b) de l'article III de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

98. La demande en révision de la décision rendue le 16 août 2021 par le Haut Tribunal de commerce de Banja Luka, qui avait déclaré non recevable la demande

d'indemnisation présentée par une compagnie d'électricité de Mostar en lien avec des investissements consentis dans des installations de transport d'électricité avant leur transfert à TRANSCO en 2006, constitue également un risque pour la Société. Bien qu'il ait été rejeté à deux reprises, le recours n'est pas définitivement tranché, ce qui fait peser une menace financière sur TRANSCO et constitue un risque pour la structure du capital de la Société et les actions détenues par les entités.

## **VII. Faits nouveaux liés au retour des réfugiés et des personnes déplacées**

99. L'annexe 7 de l'Accord-cadre général pour la paix fait obligation aux autorités de l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine 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. Toutefois, les rapatriés issus de minorités et leurs familles se heurtent toujours à certaines difficultés.

100. Des incidents et des actes de provocation visant des communautés minoritaires se sont produits en janvier à l'occasion des fêtes orthodoxes et des fêtes de la Republika Srpska dans les municipalités de Bijeljina, de Prijedor, de Zenica-Doboj, de Foča, de Gacko et de Nevesinje (Republika Srpska) ainsi que dans le District de Brcko. Dans tous les cas, des personnes ont traversé des communautés bosniaques à pied ou en voiture en lançant des insultes, en diffusant des chansons nationalistes et, dans certains cas, en faisant l'éloge du criminel de guerre Ratko Mladic. À Bijeljina, des coups de feu ont été tirés sans toutefois faire de blessés.

101. Bien que les autorités locales aient globalement réagi rapidement et de manière appropriée, de tels incidents, survenus dans un climat politique tendu, sur fond de rumeurs selon lesquelles les populations locales s'armeraient et dans un contexte de préoccupations liées aux répercussions potentielles de la crise en Ukraine sur la stabilité en Bosnie-Herzégovine, suscitent naturellement des inquiétudes parmi les groupes vulnérables, qui craignent pour leur sécurité.

102. Le Ministère de l'éducation de la Republika Srpska a refusé d'appliquer la décision de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine en date du 23 juin, dans laquelle celle-ci avait accepté le recours formé par un groupe de parents bosniaques du village de Konjevič Polje (district de Bratunac, Republika Srpska) et déclaré recevable l'accusation de discrimination dont feraient l'objet les étudiants bosniaques dans le système éducatif de la Republika Srpska, la langue bosniaque étant exclue du système scolaire. En outre, en 2019, la Cour suprême de l'entité avait donné raison à des parents bosniaques de la localité de Vrbanjci, près de Kotor Varoš, également en Republika Srpska, dans le cadre d'un différend les opposant au Ministère sur la question de l'introduction d'un tronc commun national pour les élèves de primaire. En réponse à une demande présentée devant l'Assemblée nationale de la Republika Srpska, le Ministère a déclaré qu'il n'appliquerait pas la décision susmentionnée car les enfants concernés avaient déjà achevé le cycle primaire, continuant ainsi d'éluder le problème.

103. Certaines communautés de rapatriés bosniaques de Republika Srpska, telles que celles de Liplje, près de Zvornik, et de Janje, près de Bijeljina, ont continué de protester et de demander aux autorités compétentes d'utiliser le terme « bosniaque » pour désigner leur langue dans les documents officiels, tout comme elles utilisaient les termes « serbe » et « croate » pour désigner la langue des élèves serbes et croates, au lieu de l'expression « langue du peuple bosniaque ».

104. Par ailleurs, les représentants des rapatriés serbes de Glamoč, dans la Fédération, continuent de faire état d'un problème persistant lié à l'introduction du tronc commun national et à l'enseignement de la langue serbe dans les établissements scolaires locaux.

## VIII. Faits nouveaux concernant les médias

105. Depuis mon précédent rapport, le service d'assistance téléphonique gratuit mis en place par l'association des journalistes de Bosnie-Herzégovine a enregistré 33 nouveaux cas de violation des droits des journalistes et de la liberté des médias, dont 1 cas de diffamation, 8 cas de pression politique et d'intimidation, 4 menaces de mort et plusieurs cas de harcèlement en ligne, de cyberattaques et de discours haineux. En outre, le Conseil des médias imprimés et en ligne de Bosnie-Herzégovine a fait état de 509 plaintes liées à la diffusion de discours haineux dans des médias en ligne en 2021.

106. Le service de radiotélévision publique de la Bosnie-Herzégovine fait face à de graves difficultés financières. Depuis le 7 décembre 2021, l'autorité fiscale de la Fédération a bloqué à trois reprises les comptes bancaires de la chaîne publique Radio-télévision bosnienne (BHRT) en raison d'une dette 19 millions de marks convertibles résultant de contributions sociales impayées. Les comptes ont été débloqués, mais cette situation montre que le financement du système est défaillant et que la BHRT est en situation d'insolvabilité, puisqu'elle n'est pas en mesure de faire face à ses obligations.

107. La direction de la BHRT affirme que sa dette est imputable à la décision de la Radio-télévision de la Republika Srpska (RTRS), chaîne publique de l'entité, de priver la BHRT de 50 % des fonds qu'elle collecte en Republika Srpska conformément à ses obligations légales. En 2019, la RTRS a pris la décision unilatérale d'instaurer son propre système de collecte de la redevance audiovisuelle et a cessé de déposer les sommes perçues sur le compte du système unique. La chaîne publique de la Fédération, la Radio-télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (RTFBiH), partage les recettes perçues avec la BHRT, mais celles-ci sont principalement collectées dans les zones à majorité bosniaque de la Fédération. Dans les zones croates, le principal parti croate, HDZ Bosnie-Herzégovine, a demandé à la population de cesser de payer la redevance et de faire don d'un mark convertible par mois à la chaîne privée TV Herzeg-Bosnia. En mars, les ambassades de l'Union européenne, des États-Unis et du Royaume-Uni ainsi que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et moi-même avons adressé une lettre à la BHRT dans laquelle nous l'avons encouragée à s'adresser aux autorités compétentes en vue de régler ces problèmes et lui avons proposé notre aide pour faciliter le dialogue si nécessaire.

108. La nomination des membres du nouveau conseil de l'Agence de réglementation des communications est au point mort depuis novembre 2017. La dernière tentative du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine pour trouver un accord sur une liste de candidats, qui remonte au 24 février, a échoué. Le conseil de l'Agence demeure opérationnel mais ne compte plus que cinq membres, deux personnes ayant démissionné.

109. Bien que l'État de Bosnie-Herzégovine ait alloué 40 millions de marks convertibles au processus de numérisation – mis en œuvre conjointement par trois chaînes publiques de Bosnie-Herzégovine –, la situation est là encore au point mort, aucun progrès n'ayant été accompli dans le cadre de la procédure d'appel d'offres relative au matériel numérique lancée par le Ministère des communications et des

transports de Bosnie-Herzégovine, et aucune mesure n'ayant été prise par les trois chaînes publiques pour créer une entité juridique commune.

---