



Doc. 14465

08 janvier 2018

Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine

Rapport¹

Corapporteurs: Sir Roger GALE, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens, et M. Tiny KOX, Pays-Bas, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Résumé

Membre du Conseil de l'Europe depuis près de 16 ans, la Bosnie-Herzégovine devrait intensifier ses efforts pour mettre en œuvre les obligations et engagements que le pays doit encore honorer vis-à-vis de l'Organisation. Tout en respectant l'autonomie des Entités et du District de Brčko, les réformes nécessaires doivent être mises en œuvre sur la base d'une conception commune du développement des institutions nationales. Sans une réforme constitutionnelle de fond, les institutions démocratiques nationales ne peuvent pas fonctionner correctement et la Bosnie-Herzégovine ne peut pas devenir un véritable État civique pour tous ses citoyens.

La commission de suivi s'inquiète de l'amplification du discours nationaliste et ethnique, notamment dans le contexte de la campagne électorale pour les élections d'octobre 2018.

Elle s'inquiète également de l'accroissement du non-respect de l'État de droit, et elle exhorte les autorités à mettre en œuvre, avant les prochaines élections générales de 2018, les décisions définitives et contraignantes de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne la réforme électorale pour la ville de Mostar et la composition de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Pour satisfaire à ses obligations et engagements d'État membre, la commission s'attend à ce que la Bosnie-Herzégovine entreprenne un certain nombre d'actions concrètes, dans le respect des recommandations faites dans le présent rapport. Dans l'attente de leur mise en œuvre, la commission propose à l'Assemblée de poursuivre la procédure de suivi de la Bosnie-Herzégovine.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par Sir Roger Gale et M. Tiny Kox, corapporteurs	6
1. Introduction	6
1.1. Procédure de suivi	6
1.2. Coopération avec le Conseil de l'Europe	6
1.3. Situation économique	7
1.4. Recensement de 2013	7
2. Les Accords de paix de Dayton et le rôle du Haut-Représentant	8
2.1. Les Accords de paix de Dayton	8
2.2. Le Haut-Représentant: fonction et rôle	10
2.3. Les menaces qui pèsent sur les Accords de paix de Dayton	11
3. Les conséquences de la guerre de 1992-1995	11
3.1. Poursuite du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité	12
4. Les relations avec l'Union européenne, l'OTAN et la coopération régionale	15
4.1. Relations avec l'Union européenne	15
4.2. Coopération régionale	16
4.3. Relations avec l'OTAN	17
5. Institutions démocratiques	18
5.1. Élections générales de 2014 et développements électoraux	18
5.2. Modifications de la législation électorale	20
5.3. Développements politiques dans la période qui a précédé les élections locales de 2016: le référendum sur la date de la fête nationale de la Republika Srpska	21
5.4. Élections locales de 2016	23
5.5. La situation à Mostar	24
5.6. Autonomie locale	25
5.7. Réforme constitutionnelle	25
5.8. Réforme de la justice	29
6. État de droit	32
6.1. Lutte contre la corruption et le crime organisé	32
6.2. Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme	33
6.3. Lutte contre le terrorisme	34
6.4. Lutte contre la torture et les mauvais traitements	35
7. Droits de l'homme	36
7.1. Lutte contre la discrimination	36
7.2. Protection des minorités	36
7.3. Lutte contre la traite des êtres humains	37
7.4. Médias et liberté d'expression	37
7.5. Institution des médiateurs	39
7.6. Éducation	41
7.7. Culture et patrimoine culturel	42

A. Projet de résolution²

1. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002. Depuis lors, les autorités ont mis en œuvre l'ensemble des engagements formels pris par le pays au moment de son adhésion. À ce jour, ce dernier a signé et ratifié 90 conventions du Conseil de l'Europe.
2. L'Assemblée parlementaire félicite les autorités de Bosnie-Herzégovine d'avoir adopté en juillet 2015 un ambitieux programme de réformes et déposé officiellement en février 2016 leur demande d'adhésion à l'Union européenne.
3. L'Assemblée salue également la publication attendue de longue date, en 2016, du recensement de la population et des ménages réalisé en 2013 ainsi que les progrès accomplis dans l'application de la stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII des Accords de paix de Dayton sur le retour des réfugiés et des déplacés internes.
4. L'Assemblée estime que la question des personnes portées disparues devrait rester en bonne place à l'ordre du jour des autorités et s'attend à ce que l'Institut des personnes disparues se voie affecter les moyens budgétaires nécessaires.
5. L'Assemblée déplore les lenteurs dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de 2009 relative aux crimes de guerre: l'échéance de 2015 pour les affaires les plus complexes n'a pas été respectée et les procédures pour crimes de guerre présumés ouvertes à l'encontre d'au moins 7 000 personnes doivent encore être menées à terme avant décembre 2023. L'Assemblée demande instamment aux Entités et à l'État de veiller à doter la justice d'un financement suffisant.
6. L'Assemblée note avec satisfaction que la Commission électorale centrale a fait preuve de professionnalisme et d'efficacité dans l'organisation des élections générales de 2014 et du scrutin local de 2016 et qu'elle s'efforce constamment de promouvoir de nouvelles améliorations techniques des procédures de vote.
7. Cependant, l'Assemblée constate que les élections de 2014 se sont déroulées pour la deuxième fois sur la base d'un cadre législatif et constitutionnel qui n'est pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) depuis l'arrêt de 2009 rendu dans l'affaire *Sejdić et Finci*: une nouvelle fois, seuls les Serbes, les Croates et les Bosniaques étaient autorisés à se présenter à la présidence de l'État ou pouvaient être élus/nommés à la Chambre des peuples de l'État.
8. Aucun amendement constitutionnel visant à résoudre ce problème fondamental n'a pour l'heure été adopté. L'Assemblée exhorte une nouvelle fois tous les acteurs politiques à assumer leurs responsabilités et à adopter les modifications nécessaires, tant de la Constitution que de la législation électorale, au plus tard six mois avant les prochaines élections générales prévues en octobre 2018. L'obligation de résidence dans le cadre de l'élection de la présidence tripartite de l'État devrait également être supprimée, conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Pilav*.
9. L'Assemblée invite par ailleurs instamment les autorités de Bosnie-Herzégovine à adopter les modifications requises par la mise en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle concernant le système électoral de la ville de Mostar et la composition de la Chambre des peuples de la Fédération.
10. Pour l'Assemblée, il est extrêmement problématique que les autorités ne parviennent pas à mobiliser la volonté politique nécessaire pour mettre fin à une situation qui empêche depuis plus de huit ans les citoyens de Mostar d'exercer leur droit de choisir leurs représentants au Conseil municipal.
11. L'Assemblée estime qu'il est urgent de mettre en œuvre la décision rendue le 1^{er} décembre 2016 par la Cour constitutionnelle concernant la composition de la Chambre des peuples de la Fédération (dans ladite affaire *Ljubić*), bien avant les prochaines élections générales de 2018, faute de quoi la formation subséquente du gouvernement, tant au niveau de la Fédération que de l'État, risque sérieusement d'être bloquée après les élections.
12. L'Assemblée exhorte les autorités des deux Entités à adopter les amendements à leurs Constitutions: il est hautement regrettable que la Constitution de la Republika Srpska prévoit encore la peine de mort et que celle de la Fédération inclut toujours des dispositions relatives à une institution du médiateur pourtant abolie en 2008. Dans quatre cantons de la Fédération, des modifications des constitutions cantonales respectives s'imposent afin de garantir le statut de «peuple constitutif» aux Serbes qui y vivent.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 décembre 2017.

13. L'Assemblée considère que les autorités de Bosnie-Herzégovine devraient intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre les obligations et engagements découlant de l'adhésion du pays et non encore honorés. Tout en respectant l'autonomie des Entités et du District de Brčko, il convient de mener les réformes nécessaires dans un esprit de dialogue constructif entre les différents échelons du pouvoir. Il faut renforcer les structures de l'État dans les principaux domaines de réforme et non pas les affaiblir.

14. Tout en reconnaissant la complexité du cadre institutionnel du pays, l'Assemblée regrette que des processus décisionnels compliqués au sein du Parlement d'État (tels que l'exigence du vote par Entité, une double majorité qualifiée nécessaire pour l'adoption de toutes les décisions ou l'invocation de la clause de protection de l'intérêt national vital) ralentissent considérablement les réformes législatives.

15. L'Assemblée déplore également que la rhétorique nationaliste et ethnique continue de dominer le discours politique dans l'ensemble du pays, en particulier à l'approche des élections. Les propos haineux ou l'apologie des criminels de guerre devraient faire l'objet d'une tolérance zéro.

16. L'Assemblée est très préoccupée par le non-respect croissant de l'État de droit en Bosnie-Herzégovine et demande instamment aux autorités compétentes de se conformer aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour d'État, qui ont un caractère définitif et contraignant. Elle regrette en particulier la décision de la Republika Srpska de ne pas mettre en œuvre un jugement de la Cour d'État sur l'enregistrement au niveau de l'État des biens militaires situés sur son territoire, celle relative à l'organisation d'un référendum sur le jour de la fête nationale de la Republika Srpska malgré l'arrêt de la Cour constitutionnelle l'interdisant, et le retard considérable pris par le Parlement d'État dans l'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur Mostar.

17. En ce qui concerne le renforcement des institutions démocratiques, l'Assemblée appelle les autorités de Bosnie-Herzégovine:

17.1. à renforcer l'autonomie locale en Bosnie-Herzégovine, conformément aux recommandations formulées en 2012 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;

17.2. à adopter une nouvelle loi sur la prévention des conflits d'intérêts aux niveaux de l'État et des Entités, dans le respect des normes internationales, et à consolider les instances de contrôle des conflits d'intérêts et le système de déclaration du patrimoine;

17.3. à améliorer encore la loi sur le financement des partis politiques et à mettre en œuvre toutes les recommandations restantes formulées par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation concernant la transparence du financement des partis tant au niveau de l'État que des Entités;

17.4. à mener à bien la mise en place d'un système unifié de radiodiffusion de service public, géré au niveau de l'État, à créer la société des services publics de radiodiffusion et à adopter une législation garantissant un financement permanent des trois radiodiffuseurs publics;

17.5. à adopter une législation visant à assurer la transparence de la propriété des médias;

17.6. à veiller à l'application effective de la loi sur l'accès à l'information et à prendre des mesures pour renforcer la sécurité des journalistes qui ont fait l'objet de menaces de mort et d'autres manœuvres d'intimidation ces dernières années;

17.7. à poursuivre la réforme de l'institution du médiateur au niveau de l'État conformément aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), et à assurer à cette institution un financement suffisant, pour lui permettre notamment de suivre de près la mise en œuvre de la loi de 2009 sur l'interdiction de la discrimination.

18. En ce qui concerne l'État de droit, l'Assemblée invite les autorités:

18.1. à intensifier la lutte contre la corruption au sein du système judiciaire, du ministère public, de la police et de l'administration, à sanctionner la corruption politique, les pots-de-vin et le trafic d'influence, tant au niveau de l'État que des Entités, et à harmoniser les différentes législations applicables, ainsi qu'à renforcer les capacités institutionnelles de l'Agence de lutte contre la corruption;

18.2. à adopter sans plus tarder les lois et règlements restants sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme afin de retirer le pays de la «liste gris clair» du Groupe d'action financière;

18.3. à adopter une nouvelle loi sur les tribunaux et à établir une Cour suprême au niveau de l'État ou une Cour d'appel au sein de l'actuel Tribunal d'État, conformément aux recommandations de la Commission de Venise; à adopter une nouvelle loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs prenant en compte les recommandations de la Commission de Venise; et à poursuivre les efforts visant à harmoniser les quatre systèmes juridiques en vigueur dans le pays.

19. En ce qui concerne la protection des droits de l'homme, l'Assemblée appelle les autorités:

19.1. à poursuivre l'harmonisation dans l'ensemble du pays du cadre législatif relatif à l'exécution des sanctions pénales et à assurer une meilleure coopération entre les trois administrations pénitentiaires distinctes;

19.2. à mettre en place des organes pleinement indépendants chargés d'examiner les plaintes à l'encontre de la police et d'enquêter sur les allégations de mauvais traitements infligés aux détenus, conformément aux recommandations formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT);

19.3. à continuer de mettre en œuvre des mesures favorisant l'intégration de la communauté rom dans la société;

19.4. à poursuivre la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre le phénomène de la traite des êtres humains, en particulier des enfants;

19.5. à prendre en priorité toutes les mesures nécessaires pour honorer l'engagement souscrit lors de l'adhésion de mettre fin à la ségrégation dans l'éducation.

20. L'Assemblée, tout en se félicitant des avancées réalisées dans un certain nombre de domaines depuis l'adoption de sa [Recommandation 2025 \(2013\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine, demeure préoccupée par l'absence de progrès de la réforme constitutionnelle et de la réforme de la loi électorale. Par conséquent, dans l'attente de la mise en œuvre de la présente résolution et des résolutions et recommandations antérieures, elle décide de poursuivre son suivi du respect par la Bosnie-Herzégovine de ses obligations et engagements.

B. Exposé des motifs, par Sir Roger Gale et M. Tiny Kox, corapporteurs

1. Introduction

1.1. Procédure de suivi

1. En devenant membre du Conseil de l'Europe le 24 avril 2002, la Bosnie-Herzégovine s'est engagée à honorer les obligations imposées à tous les États membres au titre de l'article 3 du Statut de l'Organisation (STE n° 1), ainsi qu'un certain nombre d'engagements spécifiques mentionnés dans l'[Avis 234 \(2002\)](#) sur la candidature de la Bosnie-Herzégovine à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Pour assurer le respect de ces engagements, l'Assemblée parlementaire a décidé, en application de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Bosnie-Herzégovine dès son adhésion. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en vue d'adapter en permanence les programmes d'assistance et de coopération pour la Bosnie-Herzégovine, a également pris la décision de suivre de près la situation sur la base de rapports réguliers du Secrétaire Général.

2. La dernière recommandation adoptée par l'Assemblée est la [Recommandation 2025 \(2013\)](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine. Le dernier rapport complet sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine date de 2008, l'Assemblée ayant entretemps focalisé son attention sur la réforme constitutionnelle (voir, en particulier, la [Résolution 1701 \(2010\)](#) et la [Résolution 1725 \(2010\)](#)) et sur la crise politique intervenue dans le pays à la suite des élections de 2010 et de l'éclatement de la coalition gouvernementale au niveau de l'État en mai 2012 (voir, en particulier, la [Résolution 1855 \(2012\)](#) et la [Recommandation 2025 \(2013\)](#)).

3. M. Egidijus Vareikis (Lituanie, PPE/DC) et Sir Roger Gale (Royaume-Uni, CE) ont été désignés corapporteurs par la commission de suivi respectivement en mars 2012 et en décembre 2013. Ils ont effectué des visites d'information en 2014 à Sarajevo et Travnik, en 2015 à Sarajevo après la réunion de la commission de suivi organisée à Sarajevo pendant la présidence de la Bosnie-Herzégovine du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, et en 2016 à Sarajevo, Mostar et Banja Luka. Un avant-projet de rapport sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine a été adopté par la commission de suivi en avril 2017 et transmis à la délégation de Bosnie-Herzégovine afin que celle-ci formule d'éventuelles observations dans les trois mois. Aucune observation n'a été reçue avant la date limite du 28 juillet.

4. M. Tiny Kox (Pays-Bas, GUE), qui a été nommé corapporteur en mai 2017 en remplacement de M. Egidijus Vareikis, dont le mandat s'était terminé, a effectué une visite d'information à Sarajevo les 5 et 6 septembre 2017. La commission de suivi a décidé en septembre 2017 de repousser au 30 octobre la date limite de communication des observations. Nous regrettons fortement que la délégation n'en ait communiqué aucune malgré le délai supplémentaire qui lui avait été imparti.

1.2. Coopération avec le Conseil de l'Europe

5. Au cours des trois dernières années, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont sollicité à plusieurs reprises l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), qui a adopté trois avis (au sujet du projet de loi sur les tribunaux de la Bosnie-Herzégovine, du projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine et du projet de loi sur le médiateur pour les droits de l'homme de la Bosnie-Herzégovine) et deux mémoires amicus curiae, sur la demande de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, qui portent sur la compatibilité du choix de la date de la fête de la Republika Srpska avec le principe de non-discrimination et sur le mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

6. La Bosnie-Herzégovine a ratifié à ce jour 90 conventions et signé trois autres conventions du Conseil de l'Europe. Durant la période considérée, la Bosnie-Herzégovine a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), le Troisième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition (STCE n° 209), la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger (STE n° 6), la Convention européenne concernant des questions de droit d'auteur et de droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion transfrontière par satellite (STE n° 153) et le Protocole additionnel à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains (STE n° 168). Elle a également ratifié le Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (STCE n° 211).

7. Fait positif et attendu de longue date (plus de dix ans), depuis 2013 la Bosnie-Herzégovine a également désigné ses représentants auprès de la Commission de Venise, du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et du Comité européen des Droits sociaux. En mars 2015, le Comité des Ministres a adopté un Plan d'action pour la Bosnie-Herzégovine prévoyant des programmes de coopération et d'assistance pour le pays à hauteur d'environ 20 millions d'euros mais le financement de ce plan n'a pas encore été intégralement assuré.

8. La Bosnie-Herzégovine a aussi présidé avec succès le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de mai à novembre 2015.

1.3. Situation économique

9. La Bosnie-Herzégovine est ce que la Banque mondiale appelle un pays à «revenu intermédiaire supérieur», avec un PIB de \$US 4.616 par habitant, ce qui représente à peine 28 % de la moyenne du pouvoir d'achat par habitant de l'Union européenne; il s'agit donc d'un des plus bas de la région³. L'économie de la Bosnie-Herzégovine repose sur la consommation et non sur la production⁴ et le secteur public est hypertrophié et inefficent. Le taux de chômage est important: il atteint 27,7 % de la population active, 48 % des chômeurs vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de chômage des jeunes est particulièrement élevé puisqu'il se situe autour de 60 %. Depuis plusieurs années, on observe une forte émigration et un important exode des compétences car les jeunes et les personnes qualifiées ne peuvent guère trouver d'emploi, sauf en payant⁵. La Bosnie-Herzégovine a aussi subi en 2014 les inondations les plus graves de son histoire, qui ont affecté environ un million de personnes et provoqué des pertes estimées à environ 15 % du PIB.

10. L'investissement direct étranger⁶ est freiné par la complexité des dispositifs institutionnels, l'absence d'un marché unifié dans le pays et le morcellement et la lourdeur de la réglementation: il a chuté de 2,69 % du PIB en 2014 à 1,67 % en 2015. D'après les prévisions, la croissance du PIB devrait atteindre 3 % en 2017 mais le pays dépend fortement des envois de fonds de l'étranger qui, selon la Banque mondiale, atteignaient \$US 1 347,93 millions en 2015, d'emprunts internes et externes importants⁷ et de la poursuite de l'aide internationale.

11. La situation monétaire de la Bosnie-Herzégovine est satisfaisante. Le système de conseil monétaire, opérationnel depuis 1997, a apporté une monnaie stable et qui inspire confiance. Par conséquent, la Banque centrale de Bosnie-Herzégovine, l'une des rares institutions à avoir été créée par les Accords de Paix de Dayton au niveau de l'État, dispose actuellement de larges réserves de devises étrangères, qui couvriraient environ six mois d'importations. Le KM, la monnaie de Bosnie-Herzégovine, a bénéficié d'une remarquable stabilité face au Deutsche Mark et maintenant à l'euro; il est resté entièrement convertible depuis son introduction, et le taux d'inflation en Bosnie-Herzégovine est faible et stable, variant entre 0,9 % et 1 %.

1.4. Recensement de 2013

12. Le recensement de 2013, le premier à être réalisé en Bosnie-Herzégovine depuis la guerre et dont les résultats définitifs ont été publiés seulement en juin 2016⁸, montre que la Bosnie-Herzégovine a perdu 19 % de sa population, c'est-à-dire 824 000 habitants, par rapport aux chiffres d'avant-guerre. La population

3. Les chiffres correspondants sont de 30 % en Albanie, 36 % en Serbie, 58 % en Croatie et 83 % en Slovénie.

4. En 2014, les importations représentaient 56,9 % du PIB; les exportations seulement 33,9 %.

5. Le secrétaire général du Parti d'action démocratique (SDA), par exemple, a été arrêté en février 2017 et inculpé de trafic d'emplois dans des entreprises publiques. Un emploi d'électricien au sein d'Elektoprivreda, la compagnie d'électricité publique, se vendrait pour € 8 000.

6. Lors de notre visite à Sarajevo en juin 2016, de nombreux habitants de Sarajevo nous ont fait part de leurs préoccupations au sujet de l'augmentation spectaculaire des investissements des États du Golfe, tout particulièrement dans le secteur immobilier. Plusieurs groupes de résidences sécurisées ont été construits pour accueillir des ressortissants de ces pays pendant l'été où les températures sont moins élevées que dans le Golfe.

7. En 2017, le service de la dette extérieure augmentera de 23 %, après avoir augmenté de 26 % en 2016.

8. La Republika Srpska a critiqué la méthode employée, notamment en ce qui concerne le comptage des personnes déclarant avoir leur résidence permanente en Bosnie mais absentes pendant le recensement. La Republika Srpska, qui refuse encore à ce jour de reconnaître les résultats du recensement, a publié ses propres résultats, bien que l'Opération

compte aujourd'hui en tout 3 531 159 habitants, parmi lesquels les Bosniaques représentent 50,11 %, les Serbes 30,78 %, les Croates 13,43 % et les «Autres» 2,73 %. La Bosnie-Herzégovine est donc le troisième pays de la région, avec le Kosovo*⁹ et l'Albanie, à majorité musulmane.

13. Les chiffres recueillis dans les deux Entités¹⁰ confirment l'impact de la purification ethnique et des déplacements forcés de population qui ont eu lieu pendant la guerre. La Republika Srpska compte aujourd'hui 81,51 % de Serbes et seulement 13,99 % de Bosniaques et 2,41 % de Croates. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les Bosniaques représentent 70,48 % de la population, les Croates 22,4 % et les Serbes seulement 2,55 %. Dans le District de Brčko, 42 % des habitants sont des Bosniaques, 34 % des Serbes, 20 % des Croates et 2 % sont classés dans la catégorie «Autres».

14. Les résultats du recensement sont importants, non seulement aux fins de la planification macroéconomique et des stratégies de développement ciblées mais aussi d'un point de vue politique. Le recensement réalisé avant-guerre en 1991 sert de référence à une multitude de règles et règlements concernant la répartition des postes entre les groupes ethniques, notamment au niveau gouvernemental¹¹ et dans l'administration publique. Il reste à voir si les résultats du recensement de 2016 vont modifier cette situation.

2. Les Accords de paix de Dayton et le rôle du Haut-Représentant

2.1. Les Accords de paix de Dayton

15. La Bosnie-Herzégovine a proclamé son indépendance à l'égard de la République fédérale de Yougoslavie le 1^{er} mars 1992¹²; la Fédération de Bosnie-Herzégovine a été créée après les Accords de Washington de 1994 et l'État actuel de Bosnie-Herzégovine résulte des Accords de paix de Dayton de 1995. Ces accords de paix comprennent 11 annexes, dont la Constitution de l'État (annexe IV).

16. Les accords de paix ont créé la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État souverain comportant deux Entités, chacune disposant d'un haut degré d'autonomie: la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine. On entend fréquemment dire que les Accords de Paix de Dayton, bien qu'ayant mis fin à la guerre, n'ont fait que geler le conflit, qu'ils ont entériné la division du pays sur la base des trois peuples constituants, et que les institutions qu'ils ont mises en place sont totalement inadaptées au développement d'une démocratie fonctionnelle basée sur la prééminence du droit. En tout cas il faut reconnaître que le cadre institutionnel prévu par les accords de paix est d'une extrême complexité.

17. Brièvement, la Bosnie-Herzégovine peut être définie comme un semi-protectorat international de fait dans lequel les autorités internationales peuvent toujours intervenir si cela s'avère nécessaire. Il s'agit de l'un des États les plus décentralisés d'Europe.

18. L'État de Bosnie-Herzégovine est composé de deux Entités et d'un District:

- la Republika Srpska, dont le territoire se trouve dans la partie nord-ouest et dans la partie orientale de la Bosnie-Herzégovine; il n'y a pas de continuité territoriale entre les deux parties de la Republika Srpska car le District de Brčko les sépare;

internationale d'observation (IMO) ait validé la méthode employée en mai 2016. Le Conseil de l'Europe, qui a conduit l'observation internationale du recensement, a déployé 30 observateurs en partenariat avec l'Union européenne, Eurostat et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-Nations Unies) dans le cadre de l'IMO.

9. * Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

10. La Fédération occupe 51 % du territoire de la Bosnie-Herzégovine et compte 2 219 220 habitants; la Republika Srpska occupe 49 % du territoire et compte 1 228 423 habitants

11. Le gouvernement de la Republika Srpska, par exemple, doit obligatoirement être composé de 8 ministres serbes, 5 ministres bosniaques et 3 ministres croates; le gouvernement de la Fédération doit être composé de 8 ministres bosniaques, 5 ministres croates et 3 ministres serbes.

12. Les Croates ont proclamé la République d'Herzeg-Bosna en 1991 (un mini-État non reconnu qui a cessé d'exister après les Accords de Washington); les Serbes ont fait sécession de la Bosnie le 9 janvier 1992 et ont refusé de participer au référendum sur l'indépendance organisé en mars 1992.

- une fédération de 10 cantons, regroupant principalement des Croates et des Bosniaques. Cette Entité est appelée Fédération de Bosnie-Herzégovine; cinq de ses cantons sont habités en majorité par des Bosniaques, trois ont une majorité croate (l'Herzégovine occidentale, le canton 10¹³ et le canton de Posavina qui est une enclave de la Fédération située près de la frontière croate le long de la Sava) et deux sont des cantons mixtes (le canton de Bosnie centrale et le canton d'Herzegovina-Neretva);
- le District de Brčko, qui dispose d'un statut particulier depuis le 8 mars 1999, date de la décision d'arbitrage.

19. La quasi-indépendance des Entités, la faiblesse de l'État et l'obligation constitutionnelle d'assurer la pleine égalité entre les trois peuples constituants, et ce dans tous les domaines, ont conduit à la situation actuelle, où environ 60 % du PIB sont consacrés au fonctionnement de l'appareil de l'État et des Entités: il y a 14 premiers ministres, plus de 180 ministres, 760 membres des divers organes législatifs, 148 municipalités et trois langues officielles avec deux alphabets distincts.

20. Chaque Entité possède sa propre Constitution, son gouvernement et son parlement bicaméral, sa force de police, son pouvoir judiciaire (incluant une Cour suprême et une Cour constitutionnelle) et son système légal, fiscal et éducatif. Au sein de la Fédération, la situation est encore plus complexe: chaque canton dispose de sa propre constitution, de son propre gouvernement et d'une assemblée cantonale, ainsi que de compétences exclusives, par exemple dans le domaine de l'éducation ou des affaires intérieures.

21. La municipalité d'avant-guerre de Brčko, dans la région de Posavina, au nord-est de la Bosnie, devait sa relative prospérité à son statut de centre commercial et de transport qui la liait aux Républiques de Croatie et de Serbie. Le port de Brčko sur la Sava, qui desservait le bassin minier et industriel de Tuzla vers le sud, est le plus important de Bosnie-Herzégovine. La question de l'attribution de Brčko, centre vital et stratégique divisé du nord-est de la Bosnie-Herzégovine, s'est avérée trop épineuse pour être résolue à Dayton en 1995. La décision définitive devait être prise par arbitrage après la guerre. Par conséquent, trois décisions d'arbitrage ont été rendues entre 1997 et 1999, en vue de créer une administration internationale à part entière, indépendante de celle du Haut-Représentant à Sarajevo et de portée plus étendue que cette dernière. La décision finale d'arbitrage de mars 1999 a décrété que les trois municipalités qui existaient en temps de guerre devaient être unifiées sous forme d'un district neutre et démilitarisé sous la souveraineté directe de l'État.

22. La décision d'arbitrage définitive rendue par le Tribunal de Brčko a institué le District de Brčko en tant que territoire autonome en Bosnie-Herzégovine, disposant de pouvoirs administratifs, législatifs et judiciaires. La décision demande au Superviseur de Brčko de créer un ensemble de lois qui seront applicables dans tout le district et remplaceront la législation existant au niveau de l'Entité, qui s'applique d'un côté ou de l'autre de l'ancienne ligne de front entre les Entités.

23. La ville de Brčko, autrefois considérée comme l'un des déclencheurs potentiels d'une nouvelle guerre en Bosnie-Herzégovine, a énormément prospéré depuis, au point qu'elle est régulièrement et légitimement citée comme un modèle d'intendance internationale en Bosnie-Herzégovine ou comme un exemple à suivre pour le reste du pays. Les réformes du système juridique, civil et pénal, de l'éducation et du gouvernement municipal ont montré la voie en Bosnie-Herzégovine. Les forces de police et le système éducatif de Brčko sont véritablement pluriethniques. L'instauration d'une réglementation fiscale, d'un régime fiscal efficace et adapté et d'un environnement propice aux activités économiques a entraîné des investissements étrangers considérables et un programme de privatisation prometteur qui ont fait de Brčko la ville où les salaires moyens sont les plus élevés du pays. Le taux de chômage y est de 25 %, contre 40 % dans le reste de la Bosnie-Herzégovine.

24. Deux événements majeurs sont intervenus depuis: la tenue, pour la première fois depuis 1999, d'élections dans le District de Brčko en 2004 et l'abolition de toutes les lois des Entités encore en vigueur à Brčko en 2007. La décision finale d'arbitrage et le régime de supervision avaient pour but de protéger Brčko contre les Entités mais les autorités du district ont fini par considérer que les compétences accrues de l'État mettaient en péril son statut individuel. En juin 2007, le Tribunal d'arbitrage a rendu public un addendum à la décision définitive stipulant que: «tout transfert des deux Entités vers l'État qui ne s'accompagnerait pas d'un transfert équivalent ou du consentement du District de Brčko est illégal et contraire à la décision d'arbitrage définitive si ce transfert a pour effet de diminuer de manière significative la capacité du District à fonctionner comme un seul gouvernement unitaire, pluriethnique et démocratique de (...) Brčko». En septembre 2007, les

13. Le canton 10 n'a pas de nom parce que son appellation depuis la guerre – canton d'Herzeg-Bosna – a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Sa capitale est Livno.

deux chambres de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine ont adopté des amendements et un addendum à la loi sur le Conseil des ministres faisant du Bureau du coordinateur du District de Brčko un organe permanent du Conseil des ministres.

25. Pour que la supervision internationale prenne fin dans le District de Brčko, cependant, son statut particulier doit être reflété dans la constitution de l'État. Il est à noter que le terme de la supervision de Brčko est l'un des cinq objectifs énumérés dans la décision du Conseil de mise en œuvre de la paix de février 2008, qui doivent impérativement être atteints avant d'envisager la fermeture du Bureau du Haut-Représentant (BHR). Le premier amendement à la constitution de Dayton concernant le District de Brčko a été adopté par le parlement de l'État en mars 2009.

26. Le 31 août 2012, le régime de supervision a été suspendu et le Bureau du Haut-Représentant à Brčko a fermé ses portes. Un Superviseur est toujours présent (depuis 1997, tous les Superviseurs sont des citoyens américains qui remplissent également les fonctions d'adjoint du Haut-Représentant) mais il ne s'occupe plus activement de la gestion du district. Le président du Tribunal d'arbitrage, dont le siège est à Washington, est décédé en mars 2016. Son successeur, John Clint Williamson, a été nommé par le président de la Cour internationale de justice en janvier 2017.

2.2. Le Haut-Représentant: fonction et rôle

27. Le Bureau du Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (BHR) est le principal organe de mise en œuvre des aspects civils des accords de paix en Bosnie-Herzégovine. Le mandat du Haut-Représentant est défini à l'annexe 10 des Accords de paix de Dayton. Ce texte fait de lui l'autorité d'interprétation en dernier ressort de l'accord sur la mise en œuvre civile du règlement de paix. Le Haut-Représentant n'a aucun pouvoir sur la force de stabilisation militaire de l'OTAN (SFOR), ni sur son successeur, l'opération ALTHEA de l'EUFOR.

28. C'est le comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix (CMP), organe regroupant 55 États et organisations internationales et chargé du suivi et de la direction du processus de paix, qui nomme le Haut-Représentant dont il a précisé le mandat par la suite. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a approuvé les Accords de paix de Dayton et le déploiement de troupes internationales en Bosnie-Herzégovine, ratifie ensuite cette nomination. Le BHR est financé par le CMP.

29. La conférence du CMP à Bonn en décembre 1997 a été l'une des étapes les plus importantes du processus de mise en œuvre de la paix. Le CMP s'est appuyé sur l'annexe 10 des Accords de paix de Dayton pour demander au Haut-Représentant de révoquer toute personne exerçant une fonction publique qui violerait les engagements de droit et les Accords de paix de Dayton et d'imposer les lois qu'il estimait nécessaires en cas de carence des organes législatifs de la Bosnie-Herzégovine à cet égard. C'est ce qu'on appelle les «pouvoirs de Bonn». Ils ont été largement utilisés, en particulier par Paddy Ashdown.

30. Lord Paddy Ashdown, qui est devenu le Haut-Représentant et le Représentant spécial de l'Union européenne peu de temps après l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe en avril 2002¹⁴, a été remplacé par le Dr Christian Schwarz-Schilling (Allemagne) le 31 janvier 2006. Le Dr Schwarz-Schilling a été remplacé par M. Miroslav Lajcak (Slovaquie) le 1^{er} juillet 2007 et par l'actuel Haut-Représentant, M. Valentin Inzko (Autriche), en mars 2009. Le Haut-Représentant présente son rapport au Conseil de Sécurité des Nations Unies deux fois par an.

31. Lors de sa réunion à Bruxelles les 26 et 27 février 2008, le comité directeur du CMP a fixé les conditions de la fermeture du Bureau du Haut-Représentant, fermeture qui doit marquer la fin du processus de transition du pays. Dans une déclaration adoptée à l'unanimité, le CMP a estimé que, pour arriver au terme du processus de transition (initialement envisagé en juin 2008), les autorités de Bosnie-Herzégovine devront atteindre cinq objectifs clés, à savoir: le règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens entre l'État et les autres niveaux de gouvernement, le règlement des biens de défense, l'achèvement de la concession finale de Brčko (administré à ce jour par la communauté internationale), la pérennisation fiscale, et la consolidation de l'État de droit. Deux autres conditions ont été ajoutées à celles-ci: l'évaluation positive de la situation en Bosnie-Herzégovine en relation avec les dispositions de Dayton, d'une part, et la signature de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA), d'autre part.

32. Depuis 2008, un consensus s'est établi sur le passage de la Bosnie-Herzégovine de Dayton à Bruxelles. Par conséquent, l'accent s'est déplacé vers une appropriation locale du processus de réforme, l'idée étant que, si la Bosnie-Herzégovine veut devenir membre de l'Union européenne, elle doit mettre sa

14. Le «double chapeau» du Haut-Représentant a été supprimé en 2011.

maison en ordre et ne pas attendre du Haut-Représentant qu'il fasse le travail. Les pouvoirs de Bonn ne sont plus *de facto* utilisés¹⁵. Le BHR a été maintenu, cependant, comme une police d'assurance dans l'éventualité où les choses tourneraient mal de nouveau. Depuis mars 2009, le budget du BHR a été réduit de plus de 53 % et son personnel de plus de 58 %. Le Haut-Représentant actuel, que nous avons rencontré à plusieurs occasions, est extrêmement déçu et préoccupé par la détérioration du climat politique.

33. La communauté internationale maintient aussi toujours, dans un but de dissuasion, une force militaire en Bosnie. Les forces de maintien de la paix de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) comprenaient à l'origine 60 000 personnes (IFOR et SFOR); l'opération ALTHEA de l'EUFOR, qui a pris le relai en 2004, est aujourd'hui censée maintenir un «climat de sécurité», comme exigé par les Accords de Dayton. Cependant, avec ses effectifs actuels de 600 soldats, elle représente moins d'un dixième de ce qu'elle était au départ (plus de 7 000 soldats), bien qu'elle dispose d'un mandat au titre du chapitre VII (droit de faire usage de la force) en vertu des résolutions annuelles du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Certains militaires occidentaux considèrent que les capacités de dissuasion et de réaction de l'EUFOR sont effectivement nulles¹⁶.

2.3. Les menaces qui pèsent sur les Accords de paix de Dayton

34. Plus de vingt ans après la fin de la guerre, le pays reste profondément divisé sur des bases ethniques et ne partage aucune vision commune de l'avenir, même si les trois principaux groupes ethniques semblent s'accorder sur l'objectif stratégique de l'intégration européenne. Dodik, le président de la Republika Srpska, s'est opposé de la façon la plus virulente au rôle du Haut-Représentant dont il ne reconnaît plus l'autorité: il refuse de répondre aux demandes d'information du BHR, contrairement à ce qui est stipulé à l'annexe 10, réclame la fermeture immédiate du BHR et annonce régulièrement la tenue en Republika Srpska d'un référendum sur l'adhésion à l'OTAN, les compétences judiciaires au niveau de l'État ou, pire encore, la sécession de la Republika Srpska de la Bosnie-Herzégovine. De plus, la Republika Srpska refuse de plus en plus fréquemment de respecter les arrêts de la Cour constitutionnelle de l'État, qui sont impératifs et définitifs. Les Croates, dirigés par Dragan Čović, se considèrent marginalisés à l'intérieur du pays, bien qu'ils soient un peuple constituant, et réclament de plus en plus ouvertement depuis 2013 le droit de disposer de leur propre entité. De leur côté, les Bosniaques souhaitent une plus grande centralisation du pays et ont déclaré de manière répétée qu'ils ne laisseraient pas la Republika Srpska faire sécession sans réagir. Les objectifs de guerre semblent aujourd'hui être devenus des projets politiques en temps de paix; le niveau de confiance entre les trois groupes ethniques est très faible, comme le montrent les récriminations fréquentes, l'usage de tactiques d'obstruction et la crise politique permanente.

3. Les conséquences de la guerre de 1992-1995

35. La Bosnie-Herzégovine est le pays de la région qui a payé le plus lourd tribut pendant le violent processus de désintégration de l'ex-Yougoslavie. Sur une population estimée avant-guerre aux alentours de 4,4 millions de personnes, la guerre de 1992-1995 a fait plus de 100 000 victimes (dont 20 000 enfants) et il y a eu au total 2,2 millions de personnes déplacées: 800 000 ont été déplacées à l'intérieur du pays et 1,1 million ont fui à l'étranger. Environ 30 000 personnes sont portées disparues.

36. La guerre a laissé de très nombreuses mines non explosées à travers le pays, qui tuent ou blessent chaque année une trentaine de personnes. Environ 750 000 armes illégales sont toujours en circulation, malgré un certain nombre d'opérations de collecte d'armements. 18 000 tonnes de stocks excédentaires d'armes et de munitions¹⁷ sont toujours présents sur différents sites à l'intérieur du pays et doivent être éliminés.

37. Plus d'un tiers des logements ont été complètement détruits, ainsi qu'une grande partie des infrastructures. Sarajevo a été assiégée et bombardée durant 44 mois; sa population a été victime de tirs de soldats embusqués et la Bosnie-Herzégovine a connu certains des pires massacres commis en Europe depuis la seconde guerre mondiale, notamment à Srebrenica, à l'intérieur d'une zone de sécurité désignée par les Nations Unies.

15. Depuis 2015, le Haut-Représentant n'a pris aucune décision. Entre 2012 et 2014, il a émis en tout 32 décisions particulières rétablissant dans leurs fonctions diverses personnes exerçant des fonctions publiques.

16. Voir DPC «EUFOR: the West's Potemkin Deterrent in Bosnia», octobre 2015.

17. L'objectif est de ramener ce volume à 5 000 tonnes avant la fin 2018.

38. Dans la procédure engagée pendant la guerre par la Bosnie-Herzégovine contre la Serbie, la Cour internationale de justice a statué en février 2007 que le massacre de 8.000 hommes et garçons à Srebrenica en juillet 1995 constituait un acte de génocide. Elle a également statué, mais non à l'unanimité, que la Serbie n'était ni directement responsable du génocide, ni complice de son exécution, mais qu'elle avait enfreint la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide en négligeant d'intervenir pour l'empêcher et en refusant de coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) pour punir ses auteurs, notamment le général Ratko Mladić qui n'a été arrêté en Serbie qu'en 2011 après être resté en fuite pendant quinze ans.

39. En février 2017, Bakir Izetbegović, le membre bosniaque de la présidence, a annoncé qu'il chercherait à obtenir la révision de ce jugement¹⁸ et donné des instructions en ce sens au mandataire de la Bosnie-Herzégovine qui a représenté le pays au cours du procès. Cette décision a provoqué une crise au sein de la présidence tripartite car le membre croate et le membre serbe s'y sont opposés en faisant valoir que le mandataire ne pouvait agir que sur instruction des trois membres de la présidence. Ils ont tous les trois envoyé séparément une lettre à la CIJ qui a statué en mars 2017 que le mandataire ne pouvait pas agir au nom de l'État de Bosnie-Herzégovine. Cette décision de Bakir Izetbegović a conduit de nouveau à des accusations mutuelles et à un fort accroissement des tensions ethniques à l'intérieur du pays.

3.1. Poursuite du crime de génocide, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité

3.1.1. Procédures en cours devant le TPIY et le Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux

40. Coopérer pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, et l'aider activement en traduisant devant le tribunal les personnes accusées de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide, sans délai et avec la coopération active des deux Entités, est l'un des engagements spécifiques souscrits par la Bosnie-Herzégovine lorsqu'elle a adhéré au Conseil de l'Europe.

41. Le TPIY est le premier tribunal pénal international créé (en 1993) depuis la seconde guerre mondiale et les tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et Tokyo. Il a inculpé en tout 161 personnes, dont 83 ont été reconnues coupables et 19 acquittées. 56 personnes ont purgé leur peine et les poursuites ont été abandonnées dans 37 affaires, soit parce que les inculpations ont été levées, soit parce que l'accusé est décédé avant ou après son transfert au tribunal (Slobodan Milosević, par exemple, est mort en détention préventive à La Haye en 2006). Treize affaires ont été renvoyées devant les juridictions nationales de la Bosnie-Herzégovine (10 affaires), de la Serbie et du Monténégro au titre de l'article 11*bis*.

42. Le TPIY cessera son travail à la fin 2017, au terme de ses deux dernières procédures: le procès Mladić et le procès en appel dans l'affaire *Prlić et consorts*¹⁹. Celle-ci est l'une des plus complexes qu'il ait eu à traiter. Elle concerne six dirigeants de haut niveau de la République croate d'Herceg-Bosna, l'Entité bosniaque-croate du temps de guerre, et du Conseil de défense croate (HVO). Le procès a commencé en 2006 et un verdict de culpabilité de crimes de guerre²⁰ à l'encontre de la population bosniaque a été rendu en première instance contre les six accusés en mai 2013.

43. Le 22 novembre 2017, le TPIY a rendu son dernier jugement de première instance dans l'affaire Ratko Mladić, qui a été déclaré coupable de génocide à Srebrenica ainsi que de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité à Sarajevo, alors assiégée, et dans six autres municipalités. Il a été condamné à une peine d'emprisonnement à vie, dont il a l'intention de faire appel. Le 29 novembre, le TPIY a confirmé son jugement de première instance dans l'affaire *Prlić et consorts* en les condamnant à 111 ans de prison au total. L'un des accusés s'est suicidé lors de la lecture du verdict.

44. Les affaires restantes seront jugées par le Mécanisme pour les tribunaux pénaux internationaux (MTPI) créé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies en 2010 pour traiter les affaires laissées en instance par le TPIR (Tribunal pénal international pour le Rwanda, dont le mandat s'est achevé en 2015) et le TPIY. Parmi les affaires qui seront prises en charge par le MTPI, on peut citer le procès en appel de Ratko Mladić et celui de Radovan Karadzic²¹, qui a été condamné en mars 2016 en première instance par le TPIY à une peine

18. La révision du jugement peut être demandée dans un délai maximum de dix ans dans le cas où des faits nouveaux, inconnus du tribunal et de la partie déposant le recours en révision, ont été découverts pendant les six mois précédents. Nous n'avons connaissance d'aucun fait nouveau pouvant justifier une demande de révision.

19. Le TPIY a également traité trois affaires d'outrage au tribunal visant trois personnes accusées d'intimidation de témoin pendant le procès Seselj. Depuis janvier 2015, la Serbie refuse de remettre ces personnes à La Haye, en violation de son obligation de coopérer avec le TPIY.

20. Le Tribunal a statué que les accusés avaient participé à une «entreprise criminelle commune» en vue de la création d'une grande Croatie et qu'ils avaient agi avec l'aide et le soutien du Gouvernement croate.

d'emprisonnement de 40 ans pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, et l'affaire concernant Vojislav Seselj, l'ancien président du Parti radical serbe. Le procureur a déposé un recours contre la décision d'acquittement rendue par le TPIY en mars 2016. M. Seselj a entretemps repris son activité politique en Serbie et était candidat à l'élection présidentielle en avril 2017; il a recueilli un peu moins de 5 % des voix.

45. De nombreux commentateurs considèrent que les jugements rendus par le TPIY n'ont contribué ni à l'usure des hostilités, ni à la réconciliation dans la région: un grand nombre des criminels de guerre condamnés ont été accueillis comme des héros après avoir purgé leur peine et certains reprennent une part active à la vie politique. En outre, la Serbie, bien qu'ayant adopté une résolution au sujet de Srebrenica en 2010 et bien que son Premier ministre ait assisté à la cérémonie de commémoration organisée à Srebrenica en 2015²², refuse toujours de reconnaître qu'un génocide y a été commis.

3.1.2. Poursuite interne des crimes de guerre

46. De 1996 à 2004, le Bureau du procureur du TPIY a appliqué un système de «règles de circulation» en vertu duquel les procureurs locaux étaient tenus de lui soumettre les dossiers de leurs affaires pour examen. Par conséquent, aucune personne ne pouvait être arrêtée en Bosnie-Herzégovine sur des soupçons de crimes de guerre sans l'aval du Bureau du procureur du TPIY. Celui-ci a examiné en tout 1 419 dossiers portant sur 4 985 personnes soupçonnées et a autorisé les procureurs nationaux à poursuivre 848 personnes. Depuis la création du Tribunal d'État en 2002 et de sa chambre des crimes de guerre en 2004, la poursuite des crimes de guerre relève des compétences juridictionnelles nationales²³.

47. Une stratégie nationale de poursuite des crimes de guerre a été adoptée en décembre 2008. Le Bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine était supposé obtenir en 2010 une vue d'ensemble de toutes les affaires ayant donné lieu à une enquête dans toutes les juridictions de la Bosnie-Herzégovine, afin que le Tribunal d'État puisse décider si une affaire devait être poursuivie au niveau de l'État ou d'une Entité, dans le but de traiter au niveau de l'État les affaires les plus complexes et de plus grande priorité dans un délai de sept ans et les autres crimes de guerre au niveau des Entités dans un délai de quinze ans.

48. On constate, depuis des années déjà, qu'aucun progrès n'a été accompli dans les procédures engagées dans des affaires relevant de la catégorie II (c'est-à-dire les dossiers qui ont été transmis par le Bureau du procureur du TPIY au Bureau du procureur de la Bosnie-Herzégovine). Cependant, fin 2015, le Bureau du procureur de la Bosnie-Herzégovine s'est acquitté de son engagement tendant à ce que des décisions soient rendues dans toutes ces affaires: à la fin décembre 2015, des actes d'accusation avaient été émis dans les dernières affaires restantes. Ces actes ont été confirmés par le Tribunal d'État de la Bosnie-Herzégovine en janvier 2016 et les procès ont débuté en mars 2016. Deux affaires, pour lesquelles davantage d'aide de pays tiers est requise, n'ont pas encore été réglées. En effet, bien que généralement positive, la coopération régionale demeure un sujet de préoccupation. Nombre d'affaires ne progressent pas parce que les personnes soupçonnées résident à l'étranger en qualité de citoyens d'un pays tiers. Il n'y a pas d'accord au plan régional permettant d'extrader les personnes soupçonnées d'avoir commis des crimes de guerre et l'on considère généralement que cela entrave gravement les efforts engagés pour poursuivre les auteurs de ces crimes dans la région.

49. La Stratégie nationale relative aux crimes de guerre prévoit par ailleurs l'harmonisation des pratiques judiciaires. Le 18 juillet 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire *Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine*. Elle a estimé que l'application rétroactive du Code pénal de 2003 de la Bosnie-Herzégovine, qui prévoit des peines particulières pour les crimes contre l'humanité et le génocide qui ne figuraient pas dans la loi pénale en vigueur au moment où les crimes de guerre ont été commis, constituait une violation de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). À la suite d'un revirement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, des procédures

21. Radovan Karadžić était président de la Republika Srpska pendant la guerre et commandant-en-chef de ses forces armées de 1992 à 1996. Il n'a été arrêté à Belgrade qu'à la fin 2008.

22. La Serbie a aussi demandé à la Russie de bloquer un projet de résolution sur le génocide de Srebrenica déposé par le Royaume-Uni au Conseil de Sécurité des Nations Unies. La Russie a exercé son droit de veto et le texte n'a pas été adopté. En novembre 2017, les autorités de la Republika Srpska ont érigé un monument commémoratif à la mémoire de Vitaly Churkin, aujourd'hui décédé, qui était alors ambassadeur de la Russie auprès des Nations Unies.

23. On notera cependant que des juges et des procureurs internationaux ont travaillé jusqu'en 2009 aussi bien dans la chambre des crimes de guerre que dans la chambre s'occupant des affaires de criminalité organisée. Le mandat des juges et procureurs de la chambre des crimes de guerre a été prolongé en 2009, sur décision du Haut-Représentant, jusqu'à la fin 2012. Le mandat des juges et des procureurs internationaux de la chambre du crime organisé n'a pas été prolongé.

relatives à des crimes de guerre ont été rouvertes et de nouveaux procès ont eu lieu. Des condamnations moins lourdes ont été prononcées à l'encontre des intéressés, dont certains ont été remis en liberté parce qu'ils avaient déjà purgé leur peine. Seul un individu n'a pas encore été retrouvé.

50. Le délai de 2015 pour les affaires les plus complexes n'a pas été respecté et des procédures pour crimes de guerre présumés ouvertes à l'encontre d'au moins 7 000 personnes devront être menées à terme avant décembre 2023.

51. D'après un rapport de juin 2016 commandité par le Bureau du procureur du TPIY et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'arriéré judiciaire était de 1 210 affaires en juillet 2013. Le Bureau du procureur de la Bosnie-Herzégovine avait encore à traiter 346 affaires concernant 3.383 personnes avant janvier 2016. Il a été accusé de mauvaise gestion, le nombre d'inculpations étant artificiellement accru en divisant les affaires complexes en plusieurs affaires plus petites ou en travaillant sur des affaires «faciles», qui sont ensuite transférées aux Entités, afin de remplir les quotas annuels. En octobre 2015, le Bureau du procureur a annoncé avoir inculpé 509 personnes pour crimes de guerre au cours des dix dernières années, dont 255 au cours des deux années et demie précédentes. De son côté, le Tribunal d'État, depuis qu'il est devenu opérationnel en 2005, a rendu 169 jugements en première instance et 158 en deuxième instance (chiffres d'octobre 2015).

52. L'Union européenne et d'autres donateurs ont fourni une aide budgétaire importante pour permettre au Bureau du procureur de recruter du personnel supplémentaire mais il est évident qu'avec le temps, il deviendra de plus en plus difficile de poursuivre des crimes de guerre de cette ampleur.

3.1.3. Personnes disparues

53. Environ 30.000 personnes ont disparu en Bosnie-Herzégovine pendant le conflit. La Commission internationale des personnes disparues (ICMP) a effectué un travail sans précédent de localisation, d'exhumation et d'identification des personnes disparues, pour soulager ainsi la peine de leurs familles. Jusqu'à présent les corps de 70 % environ des personnes disparues ont été identifiés selon une procédure contraignante rendue possible grâce aux progrès de la génétique et à une gigantesque base de données d'échantillons de sang prélevés sur leurs proches. L'existence de ce qu'on appelle des «fosses communes secondaires» a également entravé le processus d'identification: lors d'une tentative de destruction de preuves, des engins de chantier ont déplacé des corps vers de nouvelles fosses communes, ce qui a eu pour effet de les démembrer et de les mélanger.

54. Le processus de recherche et d'identification des corps a été géré par les commissions des personnes disparues des Entités et coordonné par l'ICMP selon la «procédure d'exhumation conjointe» jusqu'en 2008. La pratique courante en Bosnie-Herzégovine de séparer les recherches des personnes disparues par groupes ethniques, religieux ou nationaux – qui a conduit, par exemple, à ce que la commission de la Fédération ne soit autorisée à procéder à une exhumation en Republika Srpska que sous condition de réciprocité – a été remplacée par une approche un peu plus coopérative, qui a abouti à l'adoption en 2004 au niveau de l'État d'une loi sur les personnes disparues et la création, également au niveau de l'État, d'un Institut des personnes disparues qui a commencé ses activités en janvier 2008.

55. Néanmoins, plus de vingt ans après la fin du conflit, plus de 7.000 personnes sont toujours portées disparues et il devient de plus en plus difficile d'obtenir des informations exactes et fiables sur les fosses communes. Les restes de seulement 270 personnes disparues ont été identifiés en 2016. Les mesures à prendre pour traiter les 4.000 restes non identifiés répartis dans une douzaine de morgues et centres d'autopsie et d'identification de Bosnie-Herzégovine constituent également un problème difficile. Nous sommes à cet égard préoccupés par le financement insuffisant de l'Institut des personnes disparues, dont le budget a été réduit de moitié depuis sa création.

3.1.4. Retour des réfugiés et des déplacés internes

56. L'annexe VII des Accords de paix de Dayton prévoit le droit de tous les réfugiés et personnes déplacées de «renter librement dans leurs foyers» et de recouvrer leurs biens ou d'être indemnisés si ces biens ne peuvent leur être restitués. En 2005, dix ans après la guerre, plus d'un million des 2,2 millions de personnes déplacées par la guerre étaient rentrées dans leurs foyers et/ou avaient recouvré leurs biens d'avant-guerre. Plus de 200 000 biens ont été restitués à leurs propriétaires d'avant-guerre au moyen d'un plan de mise en œuvre de la loi sur les biens; environ 317 000 logements ont été reconstruits.

57. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime que 40 000 familles ont encore besoin d'aide pour trouver une solution durable. 84 500 personnes ont toujours le statut de déplacés internes et 47 000 «rapatriés des minorités»²⁴ ont toujours besoin de soutien, sans parler des ménages vulnérables qui sont dans l'incapacité de revenir chez eux et qui doivent être autorisés à trouver une solution sur le lieu où ils ont été déplacés. 8 547 personnes qui n'étaient pas propriétaires d'un logement avant la guerre et continuent à vivre dans les 156 centres collectifs qui subsistent ont toujours besoin d'un logement ou d'une forme de logement spécialisé (maisons de retraite, logement social, etc.).

58. La reconnaissance des besoins spéciaux des rapatriés et des déplacés internes particulièrement vulnérables a conduit à l'adoption en 2010 d'une stratégie révisée pour la mise en œuvre de l'annexe VII. Le défi est maintenant de réussir à impliquer les municipalités, d'atteindre les bénéficiaires qui sont le plus dans le besoin avec le peu de ressources disponibles et de résoudre non seulement leurs problèmes de logement mais de leur donner accès aux services et à l'emploi. Le Processus de Sarajevo, une initiative régionale lancée par le HCR en 2005 pour résoudre les problèmes durables auxquels sont confrontés les réfugiés et les déplacés internes en Serbie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et au Monténégro, bien que n'ayant initialement guère donné de résultats, a permis d'obtenir le soutien de donateurs et amené les quatre pays à signer en 2011 la Déclaration de Belgrade, qui a conduit à l'organisation d'une conférence des donateurs et à l'adoption d'un programme régional pour le logement en avril 2012: en tout 300 millions d'euros ont été mobilisés à cette fin dans les quatre pays. Nous notons avec satisfaction que la Banque de développement du Conseil de l'Europe contribue également au relogement des personnes vivant encore dans les centres collectifs, dans le cadre d'un projet initié en 2014 visant à reloger ces personnes dans 42 municipalités de Bosnie-Herzégovine.

4. Les relations avec l'Union européenne, l'OTAN et la coopération régionale

4.1. Relations avec l'Union européenne

59. Depuis le sommet de Thessaloniki en 2003, la Bosnie-Herzégovine fait partie des candidats «potentiels» à l'intégration européenne dans la région. À l'origine, l'Union européenne pensait que la Bosnie-Herzégovine ne pourrait devenir un pays candidat à l'adhésion avant la fermeture du BHR. Cette position a été abandonnée au début 2008 à cause de l'instabilité du pays et des querelles politiques permanentes entre les trois peuples constituants, notamment au sujet de la réforme prévue des forces de police²⁵. En juin 2008, après l'adoption en avril de lois fortement édulcorées sur la réforme de la police, l'Union européenne a signé un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'un accord commercial intérimaire. L'ASA a été ratifié en 2010 par tous les États membres de l'Union européenne mais n'est entré en vigueur qu'en juin 2015, notamment parce que la loi sur le recensement et la loi sur l'aide de l'État ont été adoptées seulement en 2012 et, plus important, parce que la Bosnie-Herzégovine n'avait pas rempli son engagement²⁶ de mener des «efforts crédibles» en vue de l'adoption des amendements constitutionnels et électoraux requis pour la mise en œuvre de l'arrêt rendu en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci*. Cependant, toutes les tentatives de convaincre les trois peuples constituants de trouver un accord sur cette question ont échoué (voir plus bas la section «Réforme constitutionnelle») et l'Union européenne a décidé de lever provisoirement cette condition.

60. À la fin 2014, suite aux violentes émeutes qui s'étaient produites dans l'ensemble du pays en février 2014 et aux inondations catastrophiques du mois de mai, l'Union européenne a décidé²⁷ de donner la priorité aux réformes socioéconomiques et à la réforme de l'État de droit, en reportant les réformes constitutionnelles et politiques requises à une étape plus tardive du processus d'adhésion. Les autorités de la Bosnie-Herzégovine à tous les niveaux (État, Entités, cantons et District de Brčko) se sont formellement engagées en juillet 2015 à mettre en œuvre un ambitieux programme de réformes et en dépit une fois encore des querelles politiques²⁸, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a adopté en janvier 2016 le

24. Les rapatriés des minorités sont les personnes déplacées qui, après la guerre, se sont trouvées appartenir à un groupe ethnique numériquement minoritaire dans leur région d'origine. Ils ont souvent été confrontés à la violence, à l'hostilité du groupe ethnique dominant, à la discrimination et à l'impossibilité d'avoir accès aux services publics essentiels.

25. La Force temporaire de police internationale (FTPI) mise en place sous mandat des Nations Unies était chargée jusqu'en 2003 de la réforme des forces de police de Bosnie-Herzégovine, en particulier au moyen d'un processus de certification de l'ensemble des policiers. Elle a été remplacée par la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) de 2003 à 2012.

26. Voir les conclusions du Conseil de l'Union européenne du 21 mars 2011.

27. Dans le cadre de l'«initiative germano-britannique».

mécanisme de coordination²⁹ devant permettre (au moins théoriquement) au pays de parler d'une seule voix et, en juillet 2016, le protocole d'adaptation de l'ASA qui était nécessaire depuis l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne en 2013.

61. En février 2016, la Bosnie-Herzégovine a officiellement déposé sa demande d'adhésion à l'Union européenne. En décembre de la même année, un questionnaire comprenant plus de 3 000 questions a été remis aux autorités pour permettre à la Commission européenne de préparer un avis sur la demande d'adhésion. Comme elles ont mis plus de temps qu'initialement prévu pour préparer leurs réponses à ce questionnaire, les autorités du pays projettent à présent de communiquer celles-ci pour la fin 2017.

62. L'Union européenne et d'autres institutions financières³⁰ se sont engagées à soutenir financièrement la Bosnie-Herzégovine en lui fournissant 1 milliard d'euros pendant les trois prochaines années, afin d'aider directement le pays à supporter le coût des réformes, et en dégageant 500 millions d'euros supplémentaires à des fins d'investissement. En septembre 2016, le FMI a approuvé un mécanisme élargi de crédit de plus de 553 millions d'euros pour les trois prochaines années et la première tranche d'environ 76 millions d'euros a été décaissée un peu avant les élections locales organisées dans le pays au début octobre 2016. Les décaissements suivants seront effectués après un examen trimestriel des progrès obtenus, parmi lesquels sont notamment attendues une réduction significative des dépenses publiques et l'adoption d'une loi visant à augmenter les droits d'accise sur les carburants. Le parlement national ayant échoué à adopter cette loi à plusieurs reprises, le FMI a suspendu le décaissement de la deuxième tranche début 2017, ce qui pourrait amener l'agence de notation Standard & Poor's à abaisser la note qu'elle attribue, soit B/B à l'heure actuelle, à la dette à long terme et à la dette à court terme de la Bosnie-Herzégovine, en devises étrangères et en monnaie nationale.

63. L'Union européenne investit aussi fortement en faveur de programmes régionaux axés principalement sur l'infrastructure (comme le corridor Vc reliant Budapest à la Croatie), les transports et l'énergie.

4.2. Coopération régionale

64. Officiellement, la Bosnie-Herzégovine entretient de bonnes relations avec les pays voisins, en particulier la Croatie et la Serbie. Pour sa première visite à l'étranger, le nouveau ministre des Affaires étrangères croate, M. Kovač, s'est rendu à Sarajevo, et le Premier Ministre croate, Andrej Plenković, s'y est quant à lui rendu début septembre 2017.

65. Une session conjointe des gouvernements de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie a eu lieu à Sarajevo le 4 novembre 2015. La tenue de la session conjointe, ainsi que la visite de la présidence de la Bosnie-Herzégovine à Belgrade le 22 juillet 2015 et celle du Président Vučić début septembre 2017 (première visite officielle d'un président serbe depuis 2011), sont autant de signes de l'amélioration de la situation régionale après les tensions précédentes. Toutes les institutions pertinentes ont confirmé leur engagement en faveur de la réconciliation et de la coopération.

66. Une importante initiative régionale dénommée «Processus de Berlin» a été engagée avec la tenue de la première Conférence sur l'Ouest des Balkans organisée le 28 août 2014 à Berlin par l'Allemagne. Cet événement a réuni les chefs de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères et de l'Économie de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, de «l'ex-République yougoslave de Macédoine», du Monténégro, de la Serbie, du Kosovo et de la Slovaquie, ainsi que des représentants de la Commission européenne, de l'Autriche, du Royaume-Uni et de la France. Le Processus de Berlin offre un cadre pour une période de cinq ans pendant laquelle les participants sont convenus de redoubler d'efforts pour avancer

28. La Republika Srpska a refusé d'approuver le protocole d'adaptation de l'ASA et le mécanisme de coordination, en soumettant son approbation à une révision préalable de la méthode employée pour le recensement. En réponse, le président du Conseil des ministres a refusé de signer une lettre d'intention au Fonds monétaire international (FMI), en mettant ainsi en danger la conclusion de l'accord de prêt qui était tout à fait nécessaire juste avant les élections locales.

29. Bien qu'il ait été formellement adopté par le Conseil des ministres en janvier 2016, nous n'avons pu obtenir d'informations précises sur le fonctionnement de ce mécanisme de coordination. En juin 2016, au cours de notre visite auprès des autorités de la Republika Srpska, il est apparu qu'un certain nombre de points de désaccord restaient à résoudre. Le Conseil des ministres a pris une autre décision au sujet de ce mécanisme en août 2016.

30. La Banque mondiale finance actuellement 11 projets pour un total de \$US 420 millions; la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) fournit 947 millions d'euros; et la Banque européenne d'investissement (BEI) 861 millions d'euros. Les fonds IAP (Instrument d'aide de préadhésion) de l'Union européenne se sont élevés à 610 millions d'euros pendant la période 2007-2013 mais à 166 millions d'euros seulement pendant la période 2014-2017. Il existe aussi de nombreux donateurs bilatéraux – dont les plus importants sont les suivants: USAID, GIZ (Allemagne), SIDA (Suède), TIKa (Turquie), JIPA (Japon) et Royaume-Uni – qui ont financé des projets représentant 12 % du PIB en 2000 et 4 % du PIB aujourd'hui.

encore dans le processus de réforme, régler les problèmes bilatéraux et internes en suspens et parvenir à la réconciliation au sein des sociétés de la région et entre elles. Les pays ont fait bloc dans le but de renforcer la coopération économique régionale et de créer les conditions d'une croissance durable.

67. La deuxième conférence dans le cadre de ce processus a eu lieu à Vienne le 27 août 2015. Tous les participants se sont vivement félicités des progrès notables accomplis en matière de connectivité des transports, notamment l'accord conclu par les six premiers ministres de l'Ouest des Balkans à Bruxelles en avril 2015 sur les corridors du réseau principal de transport régional.

68. La troisième conférence, organisée à Paris en août 2016, était principalement axée sur les questions énergétiques. Les participants y ont réaffirmé l'importance de la coopération régionale et leur volonté d'éviter que les questions bilatérales n'interfèrent avec le processus d'adhésion à l'Union européenne³¹. Un office pour la coopération régionale entre les jeunes a été créé sur le modèle de l'Office franco-allemand de la jeunesse. Trois nouveaux projets ferroviaires ont aussi été décidés, avec un cofinancement de l'Union européenne d'environ 100 millions d'euros s'ajoutant au financement provenant des institutions financières internationales et des budgets nationaux des États de l'Ouest des Balkans. Les parties ont également approuvé le lancement d'une initiative en faveur de l'efficacité énergétique soutenue par un financement de l'Union européenne de 50 millions d'euros.

69. Le quatrième sommet a eu lieu à Trieste en juillet 2017. À l'exception de la Bosnie-Herzégovine, les pays des Balkans occidentaux ont signé avec l'Union européenne un traité instituant une Communauté des transports. Ce traité a pour objet de mettre en place un réseau de transports pleinement intégré au sein des Balkans occidentaux et entre cette région et l'Union européenne ainsi que d'amener ces pays à aligner leurs normes et politiques en matière de fonctionnement des transports sur celles de l'Union européenne. La Bosnie-Herzégovine a signé le traité en septembre 2017 après que la Republika Srpska a renoncé à exiger que le pays soit représenté au sein du conseil ministériel du traité alternativement par le ministre des transports et des communications au niveau de l'État et par les ministres de l'Entité. La présidence fédérale a accepté le traité en vertu d'une décision adoptée le 18 septembre 2017, mais celui-ci doit encore être ratifié par le parlement.

70. Le cinquième sommet se tiendra à Londres en 2018.

71. Le 1^{er} janvier 2016, la Bosnie-Herzégovine a entamé la présidence annuelle de l'Initiative centrale européenne (ICE). La présidence de la Bosnie-Herzégovine accorde une attention privilégiée aux initiatives efficaces en matière de transport et d'énergie, ainsi qu'à la promotion de l'entrepreneuriat, en particulier l'élément relatif aux petites et moyennes entreprises. La Bosnie-Herzégovine est aussi membre, entre autres, du Conseil de coopération régional (dont le siège est à Sarajevo), du Centre de maintien de l'ordre de l'Europe du Sud-Est, de l'Initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés, de la Communauté énergétique de l'Europe du Sud-Est³² et de l'Accord de libre-échange centre-européen.

4.3. Relations avec l'OTAN

72. La Bosnie-Herzégovine, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Serbie sont les seuls pays de la région³³ qui n'ont pas encore adhéré à l'OTAN. La Slovénie a adhéré en 2004, l'Albanie et la Croatie en 2009. L'adhésion de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» est bloquée par la Grèce qui refuse toujours d'accepter le nom de ce pays. L'adhésion du Kosovo n'est pas actuellement envisagée.

73. L'adhésion à l'OTAN reste une question litigieuse en Bosnie-Herzégovine. La Republika Srpska s'aligne généralement sur la politique étrangère de la Serbie (refus d'adhérer à l'OTAN, refus de reconnaître le Kosovo, coopération avec la Russie, y compris dans le domaine économique et militaire³⁴). La Republika Srpska a menacé à plusieurs reprises d'organiser un référendum sur la question de l'adhésion à l'OTAN.

31. Ils n'y parviennent pas tout le temps: la Slovénie et la Croatie sont toujours en désaccord sur la question du Golfe de Piran: la Croatie a dénoncé en 2015 l'accord d'arbitrage international et elle refuse d'accepter la sentence arbitrale de juin 2017. Elle a par ailleurs bloqué temporairement l'ouverture de certains chapitres (notamment le chapitre 26 sur l'éducation) dans le processus d'adhésion de la Serbie. Un certain nombre de questions concernant la mise en œuvre de l'accord de succession de 2001 sur l'ex-République de Yougoslavie restent aussi en suspens. La Croatie et la Bosnie-Herzégovine sont également en désaccord à propos de la construction du pont de Peljesac, qui relierait la péninsule de Peljesac à la Croatie continentale et permettrait d'éviter le franchissement de la frontière bosnienne à Neum.

32. La Bosnie-Herzégovine devrait se voir infliger très bientôt des sanctions pour avoir constamment échoué à adopter un certain nombre de lois sur la régulation de l'électricité et du gaz au niveau de l'État.

33. Le Monténégro a adhéré à l'OTAN le 5 juin 2017 malgré l'opposition de la Russie, y compris sous la forme d'une tentative alléguée de coup d'État pendant les élections d'octobre 2016, qui fait actuellement l'objet d'une enquête.

74. Le 18 octobre 2017, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une résolution (non contraignante) sur «la protection de l'ordre constitutionnel et la déclaration de neutralité militaire de la Republika Srpska», dans laquelle il est indiqué que l'Entité restera en dehors de toute alliance militaire (nommément: l'OTAN) dans l'attente d'un référendum sur cette question et qu'elle coordonnera sa politique avec celle de la Serbie. Le 27 octobre, le groupe bosniaque à la Chambre des peuples de la Republika Srpska a invoqué la protection de la clause de l'intérêt national vital, notamment parce qu'il estime que la question d'une éventuelle adhésion à des alliances militaires relève des affaires étrangères et donc de la seule compétence du gouvernement central. En réaction à l'adoption de cette résolution, Bakir Izetbegović, membre bosniaque de la présidence, a publiquement déclaré qu'il espérait que la Bosnie-Herzégovine reconnaîtrait bientôt l'indépendance du Kosovo, et a ainsi provoqué une nouvelle querelle politique.

75. La Bosnie-Herzégovine est en effet le seul pays de la région, exception faite de la Serbie, qui n'a pas reconnu le Kosovo. Les déplacements sans visa entre le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine ne sont donc pas possibles et les visas sont délivrés au cas par cas, en particulier pour assister aux conférences internationales organisées en Bosnie-Herzégovine.

76. Les forces armées de la Bosnie-Herzégovine³⁵ comptent actuellement 10 000 militaires d'active et 5 000 réservistes. D'après le Rapport défense adopté à la fin 2016, ces chiffres devraient être encore réduits. Les militaires de Bosnie-Herzégovine participent à des opérations à l'étranger, notamment en Afghanistan, et leur contribution semble fortement appréciée.

77. En 2006, la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Partenariat pour la paix de l'OTAN et, en 2010, à Tallinn, la Bosnie-Herzégovine a été invitée à participer au Plan d'action pour l'adhésion, un programme de conseils, d'assistance et de soutien pratique. La dernière condition nécessaire à l'activation du Plan d'action est l'enregistrement au niveau de l'État de ce qu'on appelle les biens immeubles signalés comme nécessaires aux fins de la défense.

78. Il existe actuellement 63 biens de défense immeubles sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Vingt-six ont été enregistrés jusqu'ici, mais uniquement dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine (20 sont en attente d'enregistrement). En dépit de l'accord de succession, de la loi de défense de la Bosnie-Herzégovine et des décisions pertinentes de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska continue à rejeter l'enregistrement au niveau de l'État de tous les biens militaires situés sur son territoire et elle s'est opposée à tous les efforts de l'État en ce sens.

79. Néanmoins, le 27 juillet 2016, la chambre d'appel du Tribunal d'État a ordonné l'enregistrement de biens militaires étendus situés à Han Pijesak en Republika Srpska. Ce jugement est en principe définitif et devait être appliqué dans un délai de 30 jours. Les autorités de la Republika Srpska ont annoncé qu'elles déposeraient un recours devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine (qui l'a rejeté le 6 juillet 2017) et que, le moment venu, elles saisiraient la Cour européenne des droits de l'homme. Le président Dodik a déclaré publiquement que les autorités de la Republika Srpska n'appliqueront pas cette décision.

5. Institutions démocratiques

5.1. Élections générales de 2014 et développements électoraux

80. Les élections qui ont eu lieu en octobre 2014 au niveau de l'État, des Entités et des cantons ont été organisées pour la deuxième fois sur la base d'un cadre législatif et constitutionnel qui n'est pas conforme à la Convention européenne des droits de l'homme: en effet, seuls les Serbes, les Croates et les Bosniaques étaient une nouvelle fois autorisés à se présenter à la présidence de l'État ou à déposer leur candidature pour être élus/nommés au sein de la Chambre des peuples de l'État.

34. La Serbie a reçu récemment de la Russie un don de 6 chasseurs Mig-29, 30 tanks T-32 et 30 véhicules blindés BRDM-2; la Republika Srpska prévoit de conduire des activités de formation militaire en Russie.

35. Les forces armées des Entités ont fusionné en 2004 et un ministère de la défense a été créé au niveau de l'État, ainsi qu'une structure de commandement unifiée. Un mécanisme de contrôle démocratique des forces armées a également été mis en place et le service militaire a été aboli.

81. Selon les résultats officiels³⁶ de l'élection des trois membres de la présidence de l'État, M. Izetbegović, chef du Parti d'action démocratique (SDA) a obtenu un deuxième mandat en recueillant 32,86 % des suffrages³⁷, M. Čović, chef de l'Union démocrate croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ), a obtenu 52,20 % des voix et M. Mladen Ivanić, chef du Parti du progrès démocratique (PDP) et leader de l'Alliance pour le changement, a recueilli 48,69 % des voix. La nouvelle présidence a pris ses fonctions en novembre 2014.

82. Aux élections à la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, le SDA a remporté 10 des 42 sièges, le Front démocrate³⁸ (DF) 5, l'Alliance pour un meilleur avenir (SBB) 4, la coalition autour du HDZ de Bosnie-Herzégovine 4, le Parti social-démocrate (SDP) 3, le HDZ 1990 1, le Parti patriotique de la Bosnie-Herzégovine (BPS) 1, l'A-SDA 1, l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) 6, le Parti démocratique serbe (SDS) 5, l'Alliance populaire démocratique (DNS) 1 et le PDP 1.

83. En Republika Srpska, Milorad Dodik a été réélu président avec 45,39 % des voix³⁹. À l'Assemblée nationale de Republika Srpska, le SNSD a remporté 29 des 83 sièges, le SDS 24, le PDP 7, le DNS 8, le Parti socialiste (SP) 5, le Mouvement populaire démocratique 5 et la coalition «Patrie» 5.

84. À la Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, le SDA a obtenu 29 sièges sur 98, le SDP 12, le SBB et le DF 16 et 14 respectivement, tandis que la coalition autour du HDZ Bosnie-Herzégovine en a remporté 12 et le HDZ 1990, 4.

85. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a observé les élections générales dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections avec l'OSCE/BIDDH. Les observateurs de l'Assemblée ont conclu que les élections avaient eu lieu sous le signe de la concurrence électorale mais que les clivages interethniques demeuraient un problème majeur. Ils ont également noté que l'absence d'une vision commune pour l'avenir du pays et d'une coopération entre les trois peuples constituants continuait à entraver les réformes indispensables pour garantir la tenue d'élections tout à fait démocratiques. Des problèmes fondamentaux subsistent, notamment les restrictions du droit de se présenter aux élections et du droit de vote fondées sur l'appartenance ethnique, compte tenu en particulier de la non-application de l'arrêt *Sejdić et Finci* de 2009⁴⁰. Les observateurs de l'Assemblée ont constaté que, globalement, la Commission électorale centrale (CEC) avait administré les élections de manière efficiente et jouissait de la confiance de la plupart des acteurs électoraux. Toutefois, plus généralement, l'Assemblée a observé que le fonctionnement des institutions démocratiques faisait l'objet d'une défiance croissante des citoyens et exhorté tous les responsables politiques et partis politiques à trouver les moyens de regagner la confiance du public⁴¹.

86. Une situation préoccupante s'est présentée dans le District de Brčko, où les électeurs devaient opter pour la citoyenneté d'une Entité au plus tard le 28 août 2014 pour pouvoir exercer leur droit de vote. Aux élections générales, près de 50 % des électeurs n'ont pu exercer ce droit car ils n'avaient pas opté pour la citoyenneté d'une Entité. Par ailleurs, les électeurs du District de Brčko qui avaient opté pour la citoyenneté de la Fédération n'ont pu participer aux élections (indirectes) à la Chambre des peuples de la Fédération, exclusivement formée de délégués issus des assemblées cantonales.

87. Le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine est né d'un accord de coalition entre le SDA, le HDZ de Bosnie-Herzégovine, la coalition Alliance pour le changement de la Republika Srpska (formée du Parti démocratique serbe SDS, du Parti du progrès démocratique PDP et du Mouvement démocratique national NDP) et le DF. Le SDA, le HDZ de Bosnie-Herzégovine et le DF ont également décidé de former une coalition au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et des cantons. Le SNSD a décidé de ne pas participer au gouvernement au niveau de l'État.

88. Les gouvernements de la Bosnie-Herzégovine et de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont été institués le 31 mars 2015. Le Parlement de la Fédération n'a pas été entièrement formé car le nombre de représentants serbes élus à partir des parlements cantonaux était insuffisant. La séance d'ouverture de la Chambre des peuples a eu lieu le 2 décembre 2015 avec seulement 13 délégués serbes (sur les 17 requis).

36. Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, résultats finaux, élections de 2014: www.izbori.ba/Potvrdeni2014/Finalni/PredsjednistvoBiH/Default.aspx.

37. Il ne pourra pas briguer un troisième mandat consécutif.

38. Le DF, dirigé par Željko Komšić, qui était membre de la Présidence pour deux mandats pour le groupe croate, est un parti séparatiste du SDP. Cependant, plusieurs membres l'ont quitté pour fonder un autre parti, l'Alliance des citoyens (Gradanski Savez).

39. Il s'agira de son deuxième et dernier mandat en tant que président de la Republika Srpska.

40. Observation des élections générales en Bosnie-Herzégovine (12 octobre 2014), Doc. 13640 de l'Assemblée.

41. *Ibid.*

89. En Republika Srpska, la nomination du gouvernement a été entérinée le 27 décembre 2014. Le SNSD et ses partenaires de coalition détiennent une étroite majorité au Parlement de la Republika Srpska (44 délégués sur 83), tandis que les partis qui y représentent l'opposition (Alliance pour le changement) font partie de la majorité au niveau de l'État.

90. La coalition au pouvoir dans la Fédération s'est disloquée en mai 2015 en raison d'un désaccord entre le parti DF et le HDZ sur la question du contrôle des entreprises publiques par les partis⁴². Le 12 juin 2015, les quatre ministres appartenant au DF ont présenté leur démission au Président de la Fédération. Le 19 octobre, le SDA et le SBB ont signé un accord de coalition en vue d'une action conjointe à tous les niveaux du gouvernement. Le 28 octobre, la Chambre des représentants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a approuvé la nomination de quatre ministres du SBB au sein du gouvernement de la Fédération, en remplacement des ministres du DF.

91. Le 16 novembre 2015, les représentants du SDA et du SBB sont convenus que le SBB devrait également remplacer le DF au sein du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine⁴³ et de tous les gouvernements cantonaux. Cela a été fait en mai 2016, après que les ministres du DF ont démissionné en décembre 2015.

92. La situation s'est considérablement détériorée depuis lors, à tel point qu'à un an des prochaines élections générales, qui se tiendront en octobre 2018, il semble ne plus y avoir de majorité parlementaire au niveau de l'État. La coalition entre le SDA et le SBB s'est effondrée après que le SBB a voté avec l'opposition en juillet 2017 pour rejeter le rapport de travail annuel du Conseil des ministres pour 2016. En outre, les principaux partis politiques ont connu des dissensions internes: trois membres du SDA ont été exclus du parti (notamment le chef de la délégation du pays auprès de l'Assemblée, Senad Šepić) et ont fondé leur propre parti en septembre 2017 (le Bloc indépendant); le président du SDS, notre collègue Mladen Bosić, a quitté son poste après les résultats catastrophiques des élections locales d'octobre 2016 et un autre important responsable politique serbe, Ognjen Tadić, actuellement président de la Chambre des peuples au niveau de l'État, a quitté le SDS le 26 octobre 2017 pour former un nouveau parti politique, appelé «Parti du Peuple». Les six représentants du SNSD à la Chambre des représentants ont boycotté les sessions jusqu'en août 2017 et retiré leurs délégués des commissions parlementaires des deux chambres. Enfin, les désaccords vont grandissants entre le SDA et le HDZ, notamment à propos de la réforme électorale et du financement du système public de radiodiffusion.

93. Comme l'a indiqué dans ses conclusions du 16 octobre 2017 le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne, il semble «qu'une rhétorique de la division qui trouve ses racines dans le passé et un processus électoral engagé à un stade précoce aient ralenti le rythme des réformes». Dans son 52^e rapport au Conseil de sécurité des Nations Unies, pour la période allant d'avril à octobre 2017, le Haut-Représentant a fait observer que le Parlement de Bosnie-Herzégovine a adopté seulement trois textes, sous forme d'amendements à la législation existante, et rejeté 11 lois. Dans la Fédération, une seule loi et cinq amendements à la législation existante ont été adoptés. Cette faible production législative est très inquiétante vu les réformes urgentes qui doivent être entreprises.

5.2. Modifications de la législation électorale

94. Toutes les parties prenantes, y compris les observateurs internationaux, s'accordent à reconnaître l'efficacité de la Commission électorale centrale dans l'organisation et la conduite des élections, ainsi que le bon niveau de son travail de communication en direction du public. La CEC plaide en faveur de la tenue des élections locales et générales la même année plutôt qu'à l'intervalle actuel de deux ans, pour éviter des campagnes électorales quasi-permanentes et permettre à la classe politique de se focaliser sur les réformes.

95. La CEC est aussi chargée de mettre en œuvre la loi sur le financement des partis politiques, tâche dont elle s'acquitte en grande partie par le biais de son service d'audit. Lors de son troisième cycle d'évaluation, le GRECO a recommandé une augmentation des ressources financières et humaines affectées à ce service.

96. Un groupe de travail interinstitutionnel chargé de préparer les amendements à la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine a achevé son travail en avril 2016. Il était composé de trois représentants de chacune des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, du Conseil des

42. En janvier 2016, la Cour constitutionnelle de la Fédération a jugé la réglementation relative aux nominations dans les entreprises publiques inconstitutionnelle.

43. Le candidat du SBB au poste de ministre des Transports de la Bosnie-Herzégovine a été arrêté en janvier 2016 et inculpé pour intimidation de témoin dans une affaire pénale en cours contre un trafiquant de drogues du Kosovo. Il a néanmoins maintenu sa candidature et ne s'est retiré qu'en avril 2016.

ministres et de la CEC, ce qui est considéré comme une évolution positive. Les ONG étaient membres associés. Le groupe de travail a soumis à la procédure législative deux ensembles de projets d'amendements à la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine et à la loi sur le financement des partis politiques. Les amendements à la loi électorale ont été adoptés par les deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine le 28 avril. Les amendements sur le financement des partis politiques ont été débattus en première lecture par la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine le 11 mai. D'après les membres du groupe de travail, les amendements proposés sont de nature technique. La question de la ville de Mostar a été laissée de côté et fera l'objet d'une solution distincte.

97. Deux amendements spécifiques à la loi électorale sont préoccupants. Le premier, qui a été rejeté lors du vote final, visait à mettre en place une structure plus flexible en matière de répartition des hommes et des femmes sur les listes électorales, dans le cadre du quota existant de 40 % pour le sexe sous-représenté. Plusieurs ONG et la commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine ont affirmé qu'un tel amendement aurait pour effet de reléguer les femmes candidates en fin de liste et réduirait fortement la probabilité qu'elles obtiennent un mandat législatif. Le deuxième amendement visait à augmenter le seuil des votes préférentiels individuels nécessaires à un candidat pour pouvoir prétendre à un mandat préférentiel au sein de la liste de son parti. D'après la société civile et les experts, cela pourrait accroître le contrôle de la distribution des mandats par les présidences des partis. La version finale de l'amendement adopté porte ce seuil à 10 % pour les élections locales et 20 % pour les élections générales.

98. En ce qui concerne les amendements à la loi sur le financement des partis politiques, certains membres du groupe de travail ont dit que toutes les recommandations restantes du troisième cycle d'évaluation du GRECO demandant un changement juridique ont été mises en œuvre, tandis que les représentants de la société civile affirment que les modifications proposées ne répondent pas à la nécessité d'une définition détaillée des compétences de la CEC en matière de contrôle des dépenses des partis. Certains ont salué l'introduction, par les amendements à la loi électorale, d'une obligation pour les partis politiques de ne communiquer qu'un seul numéro de compte bancaire aux fins du financement des campagnes politiques lors de leur enregistrement, tandis que d'autres ont estimé que cette disposition n'empêchait pas les partis politiques d'avoir d'autres comptes bancaires. Certains amendements prévoient un programme de formation régulier pour les présidents des bureaux de vote, ce qui est une évolution positive car cette mesure était également recommandée par la CEC.

99. Une autre proposition d'amendements à loi électorale, introduite par la commission du parlement pour l'égalité entre les femmes et les hommes et qui tendait à porter à 50 % les quotas hommes-femmes et à placer systématiquement les candidats du sexe minoritaire en deuxième position sur la liste du parti, a été rejetée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine le 27 avril 2016 en même temps que trois amendements proposés à la loi électorale concernant Mostar.

100. Le 5 avril 2016, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a adopté des conclusions visant à reconduire le mandat du groupe de travail pour qu'il puisse continuer à travailler sur les points non résolus à améliorer avant les élections générales de 2018, parmi lesquels la situation de la ville de Mostar et la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous n'avons pas d'autres informations sur les activités qu'effectue ce groupe de travail.

5.3. Développements politiques dans la période qui a précédé les élections locales de 2016: le référendum sur la date de la fête nationale de la Republika Srpska

101. Le 26 novembre 2015⁴⁴, la Cour constitutionnelle a donné suite au recours déposé par Bakir Izetbegović, membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, en vue de l'examen de la constitutionnalité de l'article 3(b) de la loi de la Republika Srpska sur les jours fériés. Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle a statué que le choix du 9 janvier comme jour de la fête de la Republika Srpska et la pratique de célébrer la fête de la République à cette date allaient à l'encontre de plusieurs dispositions de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, en particulier les dispositions interdisant la discrimination⁴⁵. La Cour constitutionnelle a

44. Dans son mémoire amicus curiae sur la question adopté en 2013 à la demande de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, la Commission de Venise a conclu que le choix de la date du 9 janvier pouvait «donner lieu à une discrimination» à l'égard des autres peuples constituants de la Bosnie-Herzégovine.

45. Le 9 janvier n'est pas seulement le jour où les Serbes ont déclaré leur indépendance de la Bosnie-Herzégovine mais aussi une fête religieuse orthodoxe, la Saint Stéphane, saint patron de la Republika Srpska.

ordonné à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de mettre en conformité la disposition litigieuse de la loi avec la Constitution de la Bosnie-Herzégovine dans les six mois. Cette décision a soulevé un tollé dans la Republika Srpska.

102. Auparavant, le 17 avril 2015, Assemblée nationale de la Republika Srpska avait adopté une Déclaration relative à la loi sur les jours fériés de la Republika Srpska dans laquelle elle exprimait son intention de ne pas appliquer la décision, alors en instance, de la Cour constitutionnelle si celle-ci était contraire au point de vue exprimé publiquement par la Republika Srpska, ainsi que sa volonté de passer en revue les décisions antérieures de la Cour constitutionnelle. Cette déclaration mettait en cause la présence de juges internationaux⁴⁶ au sein de la Cour constitutionnelle, comme prévu à l'article VI de la constitution de la Bosnie-Herzégovine, et la légitimité des arrêts rendus par la Cour constitutionnelle avec la participation de ces juges. Elle demandait aussi à l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine d'adopter une loi sur la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine définissant sa composition⁴⁷, l'élection de ses juges, son organisation, ses compétences et procédures, ainsi que d'autres aspects importants relatifs au fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

103. Le 15 juillet 2016, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a décidé la tenue d'un référendum dans la Republika Srpska le 25 septembre 2016, c'est-à-dire une semaine avant les élections locales prévues dans l'ensemble du pays le 2 octobre. Le 19 août, le Superviseur du District de Brčko a informé le maire du District de Brčko qu'en vertu d'une ordonnance de surveillance émise en 2007, qui exige l'autorisation écrite préalable du Superviseur pour pouvoir organiser un référendum sur le territoire du District de Brčko, il ne pouvait approuver la tenue d'un référendum dans le District de Brčko.

104. Le Haut-Représentant s'est abstenu de prendre une décision comparable dans le cadre des pouvoirs de Bonn. Cependant, le 30 août 2016, les ambassadeurs siégeant au comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix, à l'exception de celui de la Fédération de Russie, ont publié une déclaration exhortant les autorités de la Republika Srpska à ne pas tenir le référendum. L'Union européenne n'a pas réagi officiellement, sinon pour rappeler à la Republika Srpska que les arrêts de la Cour constitutionnelle sont impératifs et définitifs.

105. Le 17 septembre 2016, la Cour constitutionnelle a adopté une mesure intérimaire suspendant l'exécution de la décision de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska de tenir un référendum. La Republika Srpska a néanmoins organisé le référendum et 99,8 % des électeurs ont voté oui. Dans un rapport spécial soumis au Conseil de sécurité des Nations Unies en octobre 2016, le Haut-Représentant a conclu que «la Republika Srpska s'est en fait retirée du système judiciaire de l'État de Bosnie-Herzégovine et a donc fondamentalement rejeté la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine. Ces actes remettent gravement en cause la durabilité de la mise en œuvre des aspects civils des Accords de paix de Dayton et constituent une menace directe pour la paix et la sécurité internationales». En octobre⁴⁸, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté des amendements à la loi désignant le 9 janvier comme jour de la fête nationale mais en en faisant un jour férié «laïque».

106. Les résultats du référendum ont été annulés par la Cour constitutionnelle le 1^{er} décembre 2016. Cependant, le 9 janvier 2017, la Republika Srpska, maintenant son attitude de défi, a célébré sa journée nationale en fanfare à Banja Luka en dépit de l'interdiction, avec la participation du président Ivanić, le membre serbe de la présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine, et du président Nikolić de la Serbie. La décision du président Ivanić de requérir la présence de membres du troisième régiment d'infanterie de l'armée bosnienne comme garde d'honneur militaire, en passant outre aux mises en garde du ministère de la Défense de la Bosnie-Herzégovine et de l'OTAN, a provoqué un nouveau tollé.

46. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine comprend neuf juges: deux Bosniaques, deux Serbes et deux Croates élus par les parlements des Entités et trois juges internationaux nommés par le président de la Cour européenne des droits de l'homme. Les décisions y sont prises à la majorité simple, ce qui veut dire que les juges internationaux peuvent jouer un rôle important dans les affaires très litigieuses.

47. Les mandats des trois juges internationaux actuellement en fonction expireront lorsqu'ils atteindront l'âge de 70 ans, c'est-à-dire en 2020 et 2021. Nous doutons fortement qu'ils puissent être relevés de leurs fonctions avant la fin de leur mandat.

48. En octobre 2016, les autorités de la Republika Srpska ont aussi décidé, en guise de réplique, de contester le caractère constitutionnel de la fête nationale du 1^{er} mars, jour où la Bosnie-Herzégovine a déclaré son indépendance de la République fédérale de Yougoslavie. Ce jour est un jour férié uniquement dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Ce recours a été rejeté par la Cour constitutionnelle le 6 juillet 2017.

107. Le président Dodik a été personnellement sanctionné par le Gouvernement des États-Unis en janvier 2017 pour son comportement contraire aux Accords de Dayton: il ne peut plus se rendre en visite aux États-Unis, il est interdit aux Américains d'entretenir des relations d'affaires avec lui⁴⁹ et ses actifs ont été gelés.

108. Nous condamnons la tenue de ce référendum en violation d'un arrêt impératif et définitif de la Cour constitutionnelle, mais nous nous interrogeons aussi sur les raisons qui ont conduit le président Bakir Izetbegović à contester la constitutionnalité de la fête nationale de la Republika Srpska, vingt ans après la guerre. Cette décision, qui a de nouveau attisé inutilement les tensions interethniques, montre que le discours ethnique et nationaliste continue à être utilisé pour obtenir des avantages politiques à court terme.

5.4. Élections locales de 2016

109. Les élections locales du 2 octobre 2016 ont eu lieu dans un contexte de tensions interethniques attisées par le référendum organisé le 25 septembre 2016 dans la Republika Srpska au sujet de la fête nationale de l'Entité. Le taux de participation a été de 53,88 %. Les élections de 2016 ont vu le plus grand nombre de candidats depuis 2002: 107 partis politiques, 309 candidats indépendants, 58 représentants de minorités nationales et 24 coalitions étaient en lice dans les 78 villes et municipalités de la Fédération et les 63 villes et municipalités de la Republika Srpska. Le nombre très élevé de partis politiques enregistrés pour ces élections est peut-être dû à l'absence au niveau de l'État de législation régissant l'enregistrement des partis politiques. Les partis politiques peuvent se faire enregistrer auprès de dix tribunaux de canton dans la Fédération, cinq tribunaux de canton dans la Republika Srpska et un seul tribunal dans le District de Brčko, sur la base de critères extrêmement variables.

110. Le SNSD a clairement remporté les élections dans la Republika Srpska où il a obtenu 13 postes de maire supplémentaires (soit une augmentation d'environ 50 %). Au vu de ses faibles résultats électoraux⁵⁰, le chef de l'opposition représentée par le SDS, notre collègue Mladen Bosić, a démissionné peu après le scrutin. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les deux blocs principaux, la liste bosniaque conjointe du SDA et du SBB et le parti croate HDZ, ont conservé leur position dominante à l'égard des autres partis, bien que le SDA ait perdu six postes de maire, notamment au profit de candidats ex-SDA qui s'étaient présentés comme indépendants.

111. Les élections n'ont pas amélioré la répartition entre les sexes: sur 26 femmes candidates à un poste de maire, cinq seulement ont été élues, soit 3,5 % de l'ensemble des postes de maire comme auparavant. À Srebrenica, pour la première fois depuis la guerre, un Serbe a été élu maire, ce qui a suscité une vive déception parmi la population bosniaque⁵¹. Un criminel de guerre condamné⁵² a été élu maire de Velika Kladusa et, pour la première fois, un représentant de la minorité rom a été élu maire de Zavidovići.

112. Exception faite de quelques incidents violents⁵³, le scrutin s'est déroulé globalement dans l'ordre et le calme. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé ces élections et noté certaines améliorations eu égard au système de «vote par procuration», qui avait été réformé avant les élections, et à l'amendement à la loi électorale instituant un quota de 40 % pour le sexe sous-représenté sur les listes de candidats aux conseils municipaux. Les recommandations du Congrès portent notamment sur le problème récurrent de la qualité des listes électorales et sur la procédure de mise à jour des listes, ainsi que sur la nécessité de clarifier la situation des électeurs vivant *de facto* à l'étranger. En outre, l'absence de professionnalisme et la politisation de l'administration des élections demeurent des sources de préoccupation; il serait clairement nécessaire de réduire l'influence des partis politiques, d'éviter l'échange de postes et de modifier les conditions de nomination et de renvoi des membres des commissions à tous les niveaux. Plus généralement, la transparence et l'intégrité du processus devraient être renforcées en appliquant la législation

49. Ces sanctions n'empêcheront pas la Republika Srpska, en tant qu'entité légale, d'employer des sociétés de lobbying aux États-Unis. Selon la presse, la Republika Srpska a consacré 30 millions de dollars à des activités de lobbying au cours des dix dernières années.

50. Le SDS a obtenu seulement 8 postes de maire, contre 20 en 2012.

51. Les élections locales de 2016 à Srebrenica ont eu lieu hors de la disposition spéciale en vigueur depuis la fin de la guerre (renouvelée une dernière fois en 2008) qui permettait à toute personne vivant à Srebrenica en 1991, quel que soit son lieu de résidence ultérieur, de voter lors des élections locales. Cette disposition était très importante pour les Bosniaques parce qu'ils ne pouvaient accepter qu'un Serbe devienne maire d'une ville qui avait été le théâtre d'un génocide. Les Serbes sont aujourd'hui majoritaires à Srebrenica, ce qui n'était pas le cas avant la guerre.

52. La législation applicable n'interdit pas aux personnes condamnées pour crimes de guerre de se présenter aux élections dès lors qu'elles ont purgé leur peine.

53. Des incidents violents se sont produits à Stolac le jour du scrutin et la CEC a été obligée d'ordonner un nouveau scrutin qui a eu lieu le 19 février 2017.

existante sur la fraude et les infractions électorales, ainsi que sur le détournement de ressources administratives. En mai 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a organisé une mission d'observation dans le cadre de son dialogue post-électoral avec les autorités de Bosnie-Herzégovine et de son mécanisme d'évaluation de la démocratie locale et régionale; cette mission portait essentiellement sur la situation dans la ville de Mostar, où aucun scrutin n'a eu lieu depuis 2008. Nous constatons avec préoccupation que, d'après le rapport⁵⁴ publié par le Congrès en septembre 2017, aucun progrès n'a été accompli.

5.5. La situation à Mostar

113. Mostar est une ville divisée dont le Statut a été imposé par le Haut-Représentant en 2004. Avec Sarajevo et Brčko, c'est la seule ville de Bosnie-Herzégovine dont le maire est élu au suffrage indirect. Le Statut de 2004 devait ouvrir la voie à une réunification de la ville. Nos interlocuteurs ont déclaré que l'objectif de la réunification avait été atteint, au moins dans une certaine mesure, sur les plans administratif et institutionnel mais que la plupart des services publics (eaux, assainissement, électricité, pompiers) étaient toujours divisés entre Mostar Est et Mostar Ouest. Aucun scrutin ne s'est tenu à Mostar depuis 2008.

114. Nous nous sommes rendus à Mostar en juin 2016, quelques mois avant les élections locales prévues le 2 octobre. Nos réunions ont porté principalement sur l'exécution de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine qui, en novembre 2010, avait déclaré inconstitutionnelles plusieurs dispositions propres au système électoral de Mostar⁵⁵. La Cour constitutionnelle avait imposé un délai de six mois à l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine pour modifier les dispositions pertinentes de la loi électorale. Une fois ce délai expiré, la Cour constitutionnelle a décidé en février 2012 d'abroger les dispositions qu'elle avait auparavant jugées inconstitutionnelles. Pour mémoire, l'arrêt rendu le 26 novembre 2010 par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine portait sur la «valeur» inégale des voix des électeurs, trois conseillers municipaux étant élus dans chacun des six secteurs urbains indépendamment du nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription électorale, ainsi que sur le fait que les électeurs du secteur central ne peuvent voter pour un candidat dans les sept autres unités électorales de la ville de Mostar.

115. Le 21 avril 2016, la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a voté à l'unanimité une résolution appelant les membres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine à apporter d'urgence des changements à la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine afin de permettre la tenue d'élections municipales à Mostar (pour l'élection du conseil municipal et du maire) dans le cadre des élections régulières prévues dans le pays en 2016. Les chefs du HDZ de Bosnie-Herzégovine et du SDA ont tenu plusieurs séries de pourparlers et trois séries d'amendements ont été présentées au parlement par différents partis politiques; ils ont été examinés le 27 avril par la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine mais aucun n'a été adopté.

116. Devant la situation de vide juridique, la Commission électorale centrale a estimé en 2012 qu'elle ne pouvait pas organiser d'élections à Mostar. Nous nous sommes entretenus avec le maire en exercice et un certain nombre de représentants des principaux partis politiques en juin 2016, peu avant les élections locales. La situation est très tendue: les Bosniaques refusent d'accepter la proposition croate visant à amender la loi électorale pour faire de la ville une seule circonscription électorale, parce que les Croates y seraient alors majoritaires (au lieu des Bosniaques avant la guerre).

117. Les partis croates (HDZ et HDZ 1990) estiment que les décisions de la Cour constitutionnelle peuvent uniquement être appliquées en accordant la même valeur à tous les suffrages. Aucun accord n'est en vue; le groupe de travail mis en place par le conseil municipal n'est pas parvenu à un consensus et le groupe de travail interinstitutionnel national n'est pas davantage parvenu à un accord sur les amendements. Le Bureau du Haut-Représentant a organisé une centaine de réunions avec les divers partis politiques, mais sans résultats.

118. En mai 2017, le groupe croate à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine a déposé une proposition législative en procédure d'urgence⁵⁶. Cette proposition prévoyait la mise en place à Mostar d'un conseil municipal composé de 45 membres, dont 26 élus dans cinq quartiers et neuf dans une circonscription

54. Voir le rapport CPL(2017)03, adopté le 8 septembre 2017.

55. Mostar est actuellement divisée en six secteurs urbains et un secteur central: chacun des secteurs élit trois conseillers, indépendamment de la taille de la circonscription électorale (qui peut varier entre 3 000 et 38 000 électeurs), tandis que les habitants du secteur dit «central» peuvent uniquement voter pour les 17 conseillers élus dans une circonscription électorale qui couvre toute la ville.

56. Opposé au choix de la procédure d'urgence, le groupe bosniaque a invoqué la clause de l'intérêt national vital, recours que la Cour constitutionnelle a rejeté le 6 juillet 2017.

couvrant toute la ville. Chaque peuple constitutif⁵⁷ disposerait au conseil municipal d'un minimum de quatre membres et d'un maximum de 15. Elle a été adoptée par la Chambre des peuples le 19 juillet 2017. Toutefois, comme cette proposition prévoit également des amendements relatifs à l'élection du membre croate de la présidence et aux règles régissant l'élection des représentants auprès de la Chambre des peuples de la Fédération, autrement dit des questions très controversées, elle ne sera vraisemblablement pas adoptée par la Chambre des représentants. Nous avons appris lors de notre visite de début septembre 2017 que le SDA déposerait ses propres propositions une fois celle du HDZ examinée par la Chambre des représentants.

119. Le mandat des 35 membres du conseil municipal de Mostar est venu à terme le 5 novembre 2012. Le maire intérimaire, un Croate, gère la ville sur la base d'un financement temporaire puisqu'il n'est pas possible d'adopter un budget sans un conseil municipal. Aucune décision en matière d'investissements, de plans d'aménagement, de permis de construire ou d'emprunt ne peut non plus être prise en l'absence d'un conseil municipal. Toutes les décisions financières prises par le maire doivent être contresignées par le chef des finances de la ville de Mostar, un Bosniaque. Globalement, nous avons eu l'impression que la ville fonctionnait et que les arrangements actuels, bien que loin d'être idéaux, sont tels que le public ne semble pas réclamer la tenue d'élections, en s'accommodant apparemment de la situation. De toute façon, en écoutant les propositions détaillées des représentants du SDA, du HDZ et du SDP, on voit mal comment il leur serait possible de parvenir à un accord dans un avenir proche.

120. L'impossibilité d'organiser des élections à Mostar depuis huit ans est, à notre avis, plus que regrettable: cette situation est révélatrice de la lutte de plus en plus acharnée pour le pouvoir entre groupes ethniques à tous les niveaux en Bosnie-Herzégovine, et de l'incapacité complète des acteurs politiques d'assumer leurs responsabilités. Elle illustre aussi une tendance croissante à refuser d'appliquer les arrêts de la Cour constitutionnelle qui, en vertu de la Constitution, sont impératifs et définitifs.

5.6. Autonomie locale

121. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) dont la mise en œuvre est supervisée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. À la suite de l'adoption de la [Recommandation 324 \(2012\)](#) du Congrès, la commission de suivi du Congrès a décidé d'engager un processus postsuivi afin de poursuivre le dialogue politique avec les autorités de la Bosnie-Herzégovine sur l'élaboration d'une feuille de route et la mise en œuvre des recommandations les plus urgentes. Dans sa recommandation de 2012, le Congrès a souligné en particulier la nécessité de revoir la législation relative à l'autonomie locale au niveau des Entités, des cantons et des municipalités en vue de garantir une répartition claire des compétences des collectivités locales, d'allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnelles à leurs compétences et à leurs responsabilités, de réviser la constitution de l'État conformément à l'avis n° 308/2004 de la Commission de Venise adopté en 2005 et d'insérer une référence au principe de l'autonomie locale dans la Constitution⁵⁸.

122. En 2014, le Congrès a adopté la [Résolution 369 \(2014\)](#) dans laquelle il a observé que la plupart des recommandations adressées aux autorités nationales en 2012 n'avaient pas été mises en œuvre et qu'aucun calendrier n'avait été fixé pour leur prise en compte dans un avenir proche. Il a également exprimé ses graves préoccupations, en particulier au sujet du manque de clarté quant à la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de la gouvernance locale (par exemple les Entités et les niveaux inférieurs de gouvernance)⁵⁹. Le Congrès a également adopté la [Recommandation 356 \(2014\)](#) dans laquelle il recommande au Comité des Ministres d'exhorter les autorités de la Bosnie-Herzégovine à obtenir des progrès dans les domaines susmentionnés⁶⁰.

5.7. Réforme constitutionnelle

123. Revoir la législation électorale dans un délai d'un an à la lumière des principes du Conseil de l'Europe, dans le but de l'amender, le cas échéant avec l'aide de la Commission de Venise, est l'un des engagements souscrits par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Cet engagement n'a pas été rempli.

57. Selon le recensement de 2013, le pourcentage de Serbes dans la ville a reculé de 18,8 % en 1991 à 4,2 %.

58. [Recommandation 324 \(2012\)](#).

59. [Résolution 369 \(2014\)](#).

60. *Ibid.*

5.7.1. Niveau de l'État

124. La Bosnie-Herzégovine n'est pas une démocratie mais une ethnocratie: elle ne fonctionne pas sur le principe de l'égalité des voix, qui est l'un des fondements d'une société démocratique. La Constitution de Dayton de la Bosnie-Herzégovine stipule que seuls les citoyens déclarant leur appartenance à l'un des trois peuples constituants (Bosniaques, Croates et Serbes) peuvent déposer leur candidature à l'élection à la présidence tripartite du pays et à la Chambre des peuples de l'État, qui comprend cinq Serbes, cinq Bosniaques et cinq Croates. Les citoyens vivant dans la Republika Srpska peuvent uniquement voter pour le membre serbe de la présidence⁶¹, qui est élu au suffrage direct sur le territoire de la Republika Srpska, et les citoyens vivant dans la Fédération peuvent voter uniquement pour les membres bosniaques et croates de la présidence, qui sont élus au suffrage direct sur le territoire de la Fédération.

125. L'égalité devant la loi de chaque peuple constituant fait cependant passer les droits collectifs avant ceux des personnes physiques dans le pays. Nous estimons que la discrimination envers les «Autres» est inacceptable: en effet, tous les peuples autres que les Bosniaques, Serbes ou Croates sont simplement appelés «Autres» dans la Constitution. Il s'agit non seulement des minorités telles que les Juifs ou les Roms, mais également de tous ceux qui ne souhaitent pas se déclarer membres de l'un des trois «peuples constituants».

126. Dès 2004, l'Assemblée parlementaire a appelé instamment les autorités (voir [Résolution 1383 \(2004\)](#) sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine) à mettre un terme à cette discrimination constitutionnelle. En 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire *Sejdić et Finci* concernant un Rom et un Juif qui se plaignaient de ne pouvoir se présenter aux élections. Depuis 2009, la Bosnie-Herzégovine est donc légalement tenue au niveau international de mettre en œuvre cet arrêt.

127. En décembre 2014, un autre arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire similaire, l'affaire *Zornić*, est devenu définitif. Il avait été rendu le 15 juillet 2014. Cette affaire portait sur l'impossibilité pour M^{me} Zornić de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine en raison de son refus de déclarer son appartenance à un groupe ethnique particulier, se considérant comme une citoyenne de la Bosnie-Herzégovine. La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que le constat de violation formulé en l'espèce résultait directement du fait que les autorités de la Bosnie-Herzégovine n'avaient pas adopté de mesures pour se conformer à l'arrêt *Sejdić et Finci*.

128. La Cour a statué, en particulier, que «plus de dix-huit ans après la fin du conflit tragique qui a sévi, il ne se justifiait plus de maintenir les dispositions constitutionnelles contestées. Elle espère qu'un régime démocratique verra le jour sans tarder. Au vu de la nécessité de garantir une démocratie politique effective, elle estime que le moment est venu d'adopter un système politique apte à offrir à tout citoyen de Bosnie-Herzégovine le droit de se porter candidat à la présidence et à la Chambre des peuples sans distinction fondée sur l'appartenance ethnique et sans conférer des droits spéciaux aux peuples constituants à l'exclusion des minorités ou des citoyens de Bosnie-Herzégovine».

129. De nombreuses tentatives d'amender la Constitution ont eu lieu depuis 2004, notamment avec le groupe d'amendements d'avril 2006 (qui a été rejeté au parlement par deux voix⁶²), l'accord de Prud et le processus de Butmir. Ces efforts, dirigés la plupart par la communauté internationale, ont été reconnus par l'Assemblée dans ses résolutions précédentes à ce sujet et ne sont donc pas décrits en détail ici. Nous nous contenterons d'évoquer les efforts les plus récents.

130. Le 27 juin 2012, les principaux partis politiques de la Bosnie-Herzégovine avaient signé une feuille de route à Bruxelles dans laquelle ils s'engageaient à introduire des amendements constitutionnels dans la procédure parlementaire avant août 2012 et à les adopter avant novembre 2012. Cela n'a pas été fait. Le 1^{er} octobre 2013, les partis politiques ont approuvé sept principes qui auraient dû permettre de sortir de l'impasse, de nouveau sans succès. À la mi-février 2014, les pourparlers facilités par le Commissaire de l'Union européenne, M. Füle, entre les six principaux dirigeants politiques dans le cadre du dialogue à haut niveau sur le processus d'adhésion à l'Union européenne engagé depuis juin 2012 ont finalement échoué. Ils étaient supposés favoriser un consensus sur l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sejdić et Finci*, condition préalable à l'entrée en vigueur de l'accord de stabilisation et

61. Dans l'affaire *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, la Cour a statué le 9 juin 2016 que l'obligation de résidence qui empêchait le requérant, un Bosniaque vivant dans la Republika Srpska, de se présenter à l'élection à la présidence constituait une forme de discrimination.

62. La Constitution de Dayton prévoit que la Constitution peut être amendée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire avec 28 voix sur 42 dans la Chambre des représentants.

d'association de 2008 (voir plus haut la section sur les «Relations avec l'Union européenne»). Le Commissaire, qui s'était personnellement investi dans cette entreprise en y consacrant beaucoup de temps et d'efforts, était profondément déçu.

131. Les autorités de la Bosnie-Herzégovine ont réitéré vigoureusement à de nombreuses occasions leur engagement à appliquer pleinement l'arrêt de la Cour: plusieurs plans d'action, groupes de travail, commissions parlementaires mixtes et task forces ont été créés à cette fin. Le dernier plan d'action de ce type a été adopté par le Conseil des ministres le 8 septembre 2015. Il prévoyait la création d'une task force composée de trois ministres, d'un membre de chacun des groupes parlementaires de la Chambre des représentants, d'un délégué de chacun des groupes ethniques de la Chambre des peuples et d'un représentant de la Commission électorale centrale. Cependant, deux groupes parlementaires de la Chambre des représentants n'ont pas désigné de représentant et la task force n'a donc pu voir le jour. Le 30 novembre 2016, le ministère de la Justice a soumis un plan d'action révisé au Conseil des ministres.

132. Nous ne disposons d'aucune information sur les suites qui ont été données à ce dernier projet de plan d'action, non plus que sur les mesures prises par le Conseil des ministres en réponse à l'initiative adoptée par la Chambre des représentants en décembre 2016 demandant au Conseil des ministres d'élaborer des amendements à la Constitution et de les introduire dans la procédure parlementaire dans un délai de 90 jours.

133. En dépit des trois résolutions intérimaires⁶³ adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2011, 2012 et 2013 dans le cadre de la surveillance continue de l'exécution de l'arrêt de la Cour, et bien que l'Assemblée parlementaire ait déclaré dans sa [Recommandation 2025 \(2013\)](#) qu'elle «ne tolérera plus d'autres élections en violation flagrante de l'arrêt *Sejdić et Finci*», aucun amendement constitutionnel n'a encore été adopté à ce jour et les élections de 2014 ont été organisées selon les mêmes modalités discriminatoires que les élections de 2010.

134. Les prochaines élections générales au niveau de l'État, des Entités et des cantons sont prévues en 2018. Nous exhortons les autorités à adopter enfin les amendements constitutionnels requis; sinon, la Cour de Strasbourg sera inondée de requêtes alléguant des discriminations ethniques ou territoriales à tous les niveaux: en avril 2015, par exemple, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a donné raison en appel à l'ancien membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine Željko Komšić et statué que les dispositions des Constitutions des Entités et de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine qui régissent l'élection du président et du vice-président de chaque Entité⁶⁴ sont également discriminatoires car elles restreignent aux seules personnes appartenant aux peuples constituants le droit de déposer une candidature. Toutefois, dans ce jugement, la Cour constitutionnelle n'a pas ordonné l'«harmonisation» des Constitutions des Entités et de la loi électorale dans un certain délai mais s'est contentée de renvoyer à la mise en œuvre de l'arrêt *Sejdić et Finci*.

135. Nous sommes bien entendu conscients que, dans le difficile climat politique actuel, étant donné l'absence manifeste de confiance et les appels véhéments répétés en faveur de la sécession d'une partie du pays, même les responsables politiques dotés des meilleures intentions auront du mal à remplir les obligations internationales essentielles du pays.

5.7.2. Niveau des Entités

5.7.2.1. Réforme constitutionnelle dans les Entités

136. Le 19 avril 2002, une réforme constitutionnelle a été décidée par le Haut-Représentant puis adoptée dans les deux Entités. Au cœur de cette réforme se trouvait la révision des Constitutions de la Fédération et de la Republika Srpska en accord avec la décision phare rendue en 2000 par la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine dans l'affaire des peuples constituants.

137. Les amendements aux Constitutions avaient pour but de conférer un statut d'égalité aux Bosniaques, Croates et Serbes dans les deux Entités. Autrement dit, à compter de la date de la réforme, la Republika Srpska ne devait plus être exclusivement une Entité serbe et la Fédération ne devait plus être seulement bosniaque et croate. Cette réforme visait à assurer une répartition plus juste des postes entre les peuples constituants au sein des gouvernements, de l'administration et du système judiciaire des Entités. Elle

63. CM/ResDH(2011)291, CM/ResDH(2012)233 et CM/ResDH(2013)259.

64. Dans la Republika Srpska, le président et les vice-présidents sont élus au suffrage direct, alors que dans la Fédération, ils sont élus indirectement par le parlement.

prévoyait également un mécanisme complexe qui devait permettre aux représentants d'un peuple constituant d'invoquer la clause des droits vitaux dans une procédure impliquant la Chambre des Peuples du parlement de chaque Entité.

138. Une telle complexité structurelle et des niveaux d'autorité aussi nombreux existent dans d'autres États européens, mais ces systèmes ne peuvent fonctionner que si l'on s'accorde clairement sur qui fait quoi, quand et comment. Sans un minimum de confiance, une volonté effective de parvenir à un consensus et, chose la plus importante, un sens de l'intérêt commun, tout système complexe tel que celui de la Bosnie-Herzégovine est voué à l'échec.

139. La réforme constitutionnelle n'est pas seulement nécessaire au niveau de l'État mais aussi, fortement, au niveau des Entités. Nous sommes très préoccupés par l'échec, le 26 avril 2012, de la tentative d'adoption des amendements à la constitution de la Republika Srpska. Le travail sur ces amendements avait commencé en 2006, la Commission de Venise avait fourni un avis en 2008 et l'Assemblée nationale de la Republika Srpska avait voté en faveur de ces amendements en 2009. Les 29 amendements ont finalement été rejetés par la Chambre des peuples de la Republika Srpska où ils devaient obtenir la majorité de chaque faction (Serbes, Croates, Bosniaques et Autres). Dans la faction bosniaque, le SDA a voté contre chacun des 29 amendements, y compris celui abolissant la peine de mort. Nous appelons instamment l'Assemblée nationale de la Republika Srpska à relancer le processus de réforme constitutionnelle.

140. La Constitution de la Fédération date de 1994 et a été amendée à plusieurs reprises sur décision du Haut-Représentant. Elle inclut toujours des dispositions sur l'institution du médiateur de l'Entité, qui a été supprimée en 2008 suite à la création d'une institution unifiée au niveau de l'État. Avec ses 10 cantons dotés chacun de leur propre parlement, de leur propre système judiciaire et de leur propre constitution, le système est beaucoup trop lourd et coûteux. C'est pourquoi nous avons salué en 2013 l'initiative parrainée par les États-Unis en vue de recueillir des propositions pour une refonte sérieuse de la Constitution de la Fédération. Un groupe d'experts locaux a préparé, avec une importante participation de la société civile, une liste de 185 recommandations qui ont été soumises aux autorités. Nous regrettons qu'aucune suite n'ait été donnée jusqu'ici à ces recommandations.

141. Nous sommes également préoccupés par le risque de blocage futur de la mise en œuvre de la décision rendue par la Cour constitutionnelle le 1^{er} décembre 2016 dans l'affaire initiée par Bozo Ljubić, président du conseil général du Congrès national croate de la Bosnie-Herzégovine, une organisation regroupant tous les partis politiques se désignant comme croates, qui était alors président intérimaire de la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine et qui a obtenu gain de cause.

142. En vertu de la Constitution de la Fédération, la Chambre des peuples de la Fédération se compose actuellement de 58 délégués (17 Bosniaques, 17 Serbes, 17 Croates et 7 «Autres»). Chaque canton propose des délégués sur la base d'un système de calcul complexe afin de prendre en compte la part de chacun des trois peuples constituants qui y vivent; cependant, chaque canton doit aussi envoyer au minimum un délégué de chaque groupe ethnique.

143. Ljubić a fait valoir que ces règles vont à l'encontre du principe d'égalité inscrit dans la Constitution de la Bosnie-Herzégovine. Il estime que la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine enfreint la disposition de la Constitution relative à la représentation proportionnelle en prévoyant que chaque peuple constituant se voit attribuer un siège dans chaque canton, même si le nombre des membres d'un peuple est très réduit au sein du canton. La mise en œuvre de la Constitution de la Fédération devrait convenablement garantir la représentation proportionnelle des délégués au sein de la Chambre des peuples de la Fédération, conformément à la structure ethnique des cantons dont viennent les délégués. Aux yeux du requérant, la loi électorale introduit des distorsions de proportionnalité qui affectent les trois peuples constituants.

144. Sur la demande de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a adopté en octobre 2016 un mémoire amicus curiae sur le mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. La Commission de Venise a estimé que, même si cette proportionnalité faussée du système électoral pourrait ne pas respecter les principes de l'héritage électoral européen s'il s'agissait d'un organe législatif élu au suffrage direct, il est justifiable de ne pas appliquer la notion d'égalité de la force électorale à des composantes spéciales de l'appareil législatif de la Bosnie-Herzégovine instituées pour assurer la représentation des peuples constituants et des «Autres».

145. La Cour constitutionnelle a également exigé que la Constitution de la Fédération et la loi électorale du pays soient «harmonisées» avec son arrêt dans un délai de six mois, c'est-à-dire avant juin 2017. Son arrêt n'ayant pas été appliqué en temps opportun, elle a décidé, le 6 juillet 2017, d'abroger simplement les dispositions contestées de la loi électorale, si bien qu'elle a créé un vide juridique comparable à celui qui empêche la tenue d'élections locales à Mostar depuis huit ans.

146. Les conséquences risquent d'être désastreuses pour la formation d'un gouvernement au niveau de l'État après les élections générales d'octobre 2018: en effet, la Chambre des peuples de la Fédération nomme des délégués (cinq Croates et cinq Bosniaques) à la Chambre des peuples au niveau de l'État. Si dix de ses quinze délégués ne sont pas nommés, la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine ne peut fonctionner. Cela pourrait se traduire par une paralysie complète des institutions de l'État car aucune loi ni aucun budget ne peut être adopté sans un vote de la Chambre des peuples.

147. Pour finir, nous appelons en outre à ce que les amendements à la Constitution soient adoptés par les assemblées cantonales des cantons d'Herzegovina-Neretva, de Posavina, d'Herzégovine occidentale et du canton 10. Depuis 2012, ces quatre cantons n'ont toujours pas amendé leur constitution afin que les Serbes puissent avoir le statut de peuple constitutif⁶⁵.

5.8. Réforme de la justice

148. Poursuivre les réformes permettant la mise en place d'un système judiciaire et d'un ministère public professionnels et indépendants, et veiller à doter la justice d'un financement suffisant pour renforcer son indépendance, est l'un des engagements spécifiques souscrits par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

149. Selon la Commission de Venise, le système juridique et judiciaire de la Bosnie-Herzégovine est aujourd'hui le plus complexe et le plus décentralisé de tous les pays européens. Il existe quatre ordres juridiques⁶⁶ – l'État, les deux Entités et le District de Brčko – qui se sont développés en grande partie de manière autonome au cours des deux dernières décennies et diffèrent dans de nombreux domaines du droit positif et du droit procédural. En outre, comme les deux Entités, le District de Brčko et l'État disposent de leur propre système judiciaire, des différences peuvent aussi apparaître dans l'interprétation et l'application de dispositions légales similaires ou même identiques. Les pouvoirs étatiques, la législation et les organes judiciaires chargés d'appliquer la législation⁶⁷ sont donc fragmentés. Cela est potentiellement une source permanente de conflits de lois et de compétences, que renforce l'absence de coopération entre les divers organes judiciaires ou autres en Bosnie-Herzégovine.

150. Le système judiciaire souffre du manque de confiance du public, principalement à cause d'une très forte polarisation sur la base de l'appartenance ethnique. Les responsables politiques accusent régulièrement le système judiciaire de parti pris ethnique: la Republika Srpska, par exemple, se plaint souvent du fait que le Tribunal d'État traite uniquement des crimes de guerre commis par des Serbes. De leur côté, les responsables politiques bosniaques ont fréquemment accusé le ministère public de ne pas enquêter sérieusement sur les allégations de corruption à l'encontre de hauts représentants de la Republika Srpska, y compris le président Dodik. Aucun des procureurs généraux nommés depuis 2006 n'a réussi à terminer son mandat: ils ont tous été suspendus avant. Le Conseil supérieur des juges et des procureurs, avec lequel nous sommes entretenus à Sarajevo en juin 2016, a indiqué qu'une trentaine de procédures disciplinaires sont ouvertes chaque année. Cet organe est chargé des nominations et des promotions au sein de la magistrature. L'application de quotas ethniques est aussi obligatoire dans la magistrature et cela ne facilite pas les choses.

151. Il s'est produit récemment un événement inquiétant qui risque de porter atteinte davantage encore à l'indépendance du pouvoir judiciaire et de saper la confiance dans ce dernier. Le 9 octobre 2017, le Tribunal d'État a acquitté en première instance Naser Orić⁶⁸, commandant des forces armées bosniaques à Srebrenica du temps de la guerre, des accusations du meurtre de prisonniers de guerre serbes. Cette décision a suscité l'indignation à la fois en Republika Srpska et en Serbie: le Président Dodik de la Republika Srpska a une fois de plus appelé les Serbes siégeant au Tribunal d'État et membres du ministère public à démissionner de leurs fonctions. Pire encore, les autorités de la Republika Srpska ont formulé une réclamation devant le Haut Conseil de la magistrature au motif que neuf juges et six membres du ministère public auprès des institutions de l'État auraient manifesté des préjugés ethniques à l'encontre des Serbes, à

65. Dans son 52^e rapport au Conseil de sécurité des Nations Unies, le Haut-Représentant se félicite que, le 31 juillet 2017, le canton de Sarajevo ait modifié sa constitution afin de garantir à chacun des peuples constitutifs une représentation d'au moins 20 % au Conseil municipal de Sarajevo.

66. Voir l'Avis de la Commission de Venise de juin 2012 sur la sécurité juridique et l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine.

67. Chaque Entité dispose de sa propre Cour suprême et de sa propre Cour constitutionnelle. Il n'existe pas de Cour suprême au niveau de l'État.

68. En 2008, Naser Orić avait été acquitté en appel par le TPIY de chefs d'accusation similaires. Déplorant cet acquittement, la Serbie avait lancé un mandat d'arrêt international à l'encontre d'Orić en 2014. Celui-ci avait été arrêté en Suisse en 2015 mais extradé non pas vers la Serbie mais vers la Bosnie-Herzégovine.

la fois durant la guerre et dans l'exercice de leurs fonctions actuelles (en ce compris, le juge bosniaque dans l'affaire Orić). Les 26 et 27 octobre, le Haut Conseil de la magistrature a adopté des conclusions visant à ce que, entre autres, les juges ou les membres du ministère public qui ne conviennent pas puissent être démis de leurs fonctions sans procédure disciplinaire, avec une majorité des deux-tiers au Parlement. Ceci est vraiment inacceptable.

152. Il existe seulement deux tribunaux au niveau de l'État: la Cour constitutionnelle, seul organe judiciaire mentionné dans la Constitution de Dayton et le Tribunal d'État. Ce dernier a été créé sur décision⁶⁹ du Haut-Représentant en 2000, en même temps que le Bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine, sur la base des pouvoirs inhérents ou implicites de l'État. Le Tribunal d'État est principalement chargé de traiter les crimes de guerre les plus graves, ainsi que les affaires de criminalité organisée, de criminalité économique et de corruption.

153. La Republika Srpska a demandé de façon répétée le retour aux Entités des compétences attribuées au Tribunal d'État, en affirmant que la création de ce tribunal était contraire à la Constitution de Dayton. Elle a menacé d'organiser un référendum à ce sujet en 2011. Ce projet n'a été abandonné qu'après que l'Union européenne ait proposé de mettre en place un dialogue structuré Union européenne/Bosnie-Herzégovine sur la justice devant servir de cadre de discussion pour répondre aux préoccupations de la Republika Srpska.

154. Néanmoins, quatre ans plus tard, le 15 juillet 2015, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska a adopté une décision prévoyant la tenue d'un référendum en Republika Srpska sur la validité de la législation relative au Tribunal d'État et au ministère public de Bosnie-Herzégovine et sur l'applicabilité des décisions de ces institutions sur le territoire de l'Entité, ainsi que sur les pouvoirs et décisions du Haut Représentant. La question du référendum devait être formulée comme suit: «Êtes-vous favorable à l'imposition inconstitutionnelle et illégale de lois par le Haut-Représentant (...) et, en particulier, la loi imposée concernant le Tribunal d'État et le Bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine et la mise en œuvre de leurs décisions sur le territoire de la Republika Srpska?»

155. Dans un rapport spécial sur cette question, présenté au Secrétaire général des Nations Unies en septembre 2015, le Haut-Représentant a affirmé que cette décision constituait l'une des violations les plus graves de l'Accord-cadre général pour la paix depuis sa signature en 1995. Il a estimé qu'il s'agissait là de la continuation de la politique poursuivie de longue date par le parti au pouvoir dans la Republika Srpska pour contester la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, y compris en soutenant ouvertement la sécession de la Republika Srpska et la dissolution du pays.

156. Cependant, la décision de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska concernant l'organisation du référendum n'a été publiée au Journal officiel de la Republika Srpska que le 19 septembre 2017. Le 7 novembre 2017, après un débat houleux, cette assemblée a voté en faveur de la suspension de ladite décision.

157. Durant la période considérée, le dialogue structuré sur la justice engagé avec l'Union européenne en 2011 a continué à fournir un cadre de discussion. En juillet 2015, la Commission européenne a modifié la composition des parties au dialogue pour travailler, de manière restreinte, avec des représentants de l'exécutif⁷⁰ (les ministres de la Justice de la Bosnie-Herzégovine, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska, ainsi que le président de la Commission judiciaire du District de Brčko). Depuis lors, ces représentants joueraient un rôle essentiel dans le dialogue. Cependant, aucune réunion n'a été organisée dans ce cadre depuis février 2016.

158. Pendant les dernières années, le dialogue structuré a principalement porté sur un projet de loi relatif aux tribunaux de Bosnie-Herzégovine, qui pourrait entraîner la création d'une cour d'appel distincte au niveau de l'État. En avril 2013, la Commission de Venise a reçu du ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine une demande d'avis concernant le projet de loi sur les tribunaux de la Bosnie-Herzégovine, qui a été adopté en juin 2013. Ce projet de loi traitait en un seul texte de l'ensemble des juridictions au niveau de l'État de Bosnie-Herzégovine (à l'exception de la Cour constitutionnelle) et instaurait une nouvelle Haute Cour de la Bosnie-Herzégovine servant de juridiction du deuxième degré au niveau de l'État. Cette Haute Cour examinerait en appel les affaires traitées par le Tribunal d'État et se prononcerait également sur d'autres questions énoncées dans le projet de loi.

69. La loi sur le Tribunal d'État a depuis été adoptée par l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine avec les voix du SNSD et sans que les représentants de la Republika Srpska n'invoquent le mécanisme de veto. Elle a été confirmée par la Cour constitutionnelle en 2002 et 2009.

70. La présidente du Tribunal d'État a critiqué cette décision lors de l'entretien que nous avons eu avec elle en septembre 2015.

159. La Commission de Venise a conclu que les dispositions relatives à la composition, au nombre de juges et à la compétence pénale de cette cour d'appel soulevaient un certain nombre de problèmes que les autorités devaient régler. Les parties au dialogue ont principalement examiné la question de la compétence pénale de cette nouvelle cour d'appel, certaines proposant une compétence étendue, formulée en des termes généraux tandis que d'autres, à l'opposé, étaient favorables à sa suppression complète.

160. Des discussions sont également en cours dans le cadre du dialogue structuré au sujet de l'adoption d'une nouvelle loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs.

161. En ce qui concerne la loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs, la Commission de Venise a conclu dans son avis adopté en mars 2014 suite à une demande du ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine, que le projet de loi est un instrument soigneusement élaboré, qui tient compte des normes internationales et des précédents avis de la Commission de Venise. Elle s'est félicitée en particulier de la création de deux sous-conseils au sein d'un seul et même Conseil supérieur: un pour les juges et un pour les procureurs, un système qu'elle jugeait adapté dans le contexte particulier de la Bosnie-Herzégovine à condition que les deux sous-conseils jouissent d'un degré d'autonomie maximal.

162. La Commission de Venise, cependant, a aussi formulé plusieurs recommandations importantes portant spécifiquement sur les procédures d'élection et de nomination. Elle a en outre réitéré sa recommandation de doter expressément le Conseil supérieur des juges et des procureurs d'une base constitutionnelle pour faciliter son rôle de garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bosnie-Herzégovine.

163. Nous n'avons reçu aucune information sur la situation au regard de ces deux projets de loi et, en particulier, sur la question de savoir si les recommandations de la Commission de Venise ont été prises en compte.

164. La Republika Srpska a émis de vives critiques à l'égard de la Cour constitutionnelle. En novembre 2015, Les principaux partis politiques de la Republika Srpska ont demandé une réforme de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine après que celle-ci ait statué, dans son arrêt du 26 novembre 2015, que le choix de la date de la fête nationale de la Republika Srpska, le 9 janvier, était contraire à la constitution et discriminatoire à l'égard des non-Serbes. En réponse, le SNSD et le SDS ont introduit un projet de loi visant à réformer la Cour constitutionnelle pour que les juges étrangers (nommés par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme) cessent d'y siéger et que les décisions de la Cour constitutionnelle ne soient valables qu'avec l'accord d'au moins un juge de chaque peuple constituant. Un autre projet de loi propose des amendements au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine visant à dépénaliser la non-exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle⁷¹.

165. La Commission de Venise avait examinée le mode de fonctionnement (et la composition) de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine dans un avis adopté en 2005, notamment sur la question de savoir s'il était possible de faire dépendre la validité d'un arrêt de la Cour constitutionnelle de l'assentiment d'au moins un juge de chaque peuple constituant. La Commission de Venise avait conclu qu'une telle règle – qui confirmerait le choix du vote ethnique au sein de la Cour constitutionnelle – «serait contraire aux normes européennes»⁷².

166. Les deux projets de loi en question ont reçu un avis défavorable de la commission juridique et constitutionnelle de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. Lors de sa session du 28 avril 2016, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine a suspendu la procédure relative à ces deux projets de loi. Il a été décidé que le Bureau de la Chambre des représentants présenterait une proposition de création d'un groupe de travail interinstitutionnel composé de députés des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine et de juges de la Cour constitutionnelle pour examiner les avis défavorables rendus par la commission juridique et constitutionnelle.

167. Le délai initial de quatre mois donné par les parties serbes pour l'adoption des projets de loi a expiré le 29 mars 2016. Nous n'avons connaissance d'aucune suite donnée au groupe de travail interinstitutionnel (si toutefois celui-ci a bien été créé). Nous avons appris du ministre de la Justice au niveau de l'État, en septembre 2017, que le dialogue structuré était «mort». Ceci nous a été confirmé par le chef adjoint de la

71. La non-exécution d'un arrêt de la Cour constitutionnelle ou de la Cour européenne des droits de l'homme constitue une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans maximum.

72. CDL-AD(2005)039, Avis sur une proposition de règles de vote de la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, Venise, 21-22 octobre 2005.

délégation de l'Union européenne à Sarajevo, qui a ajouté que l'Union européenne ne voyait pas l'utilité de poursuivre un dialogue qui n'avait donné aucun résultat concret depuis des années, principalement en raison de l'obstruction de la Republika Srpska.

6. État de droit

6.1. Lutte contre la corruption et le crime organisé

168. Redoubler d'effort pour lutter contre la corruption au sein du système judiciaire, du ministère public et de la police, ainsi que dans l'administration, est l'un des engagements souscrits par la Bosnie-Herzégovine lorsqu'elle a adhéré au Conseil de l'Europe. Cet engagement n'a toujours pas été rempli. La corruption, en particulier la corruption politique, demeure endémique: d'après Transparency International, la Bosnie-Herzégovine a reculé de sept places dans l'Indice de perception de la corruption 2016 et occupe maintenant la 83^{ème} place sur 176 pays.

169. La corruption politique est peut-être la plus inquiétante: il n'existe aucun mécanisme crédible et indépendant pour traiter les conflits d'intérêts ou contrôler les déclarations de patrimoine des élus et des agents publics au niveau de l'État. La CEC est chargée des déclarations de patrimoine mais elle se contente de les recevoir et de les enregistrer dans une base de données; personne ne vérifie si elles sont authentiques et l'augmentation – ou la diminution – du patrimoine à l'entrée en fonction et au terme d'un mandat ne fait l'objet d'aucun contrôle. Le mécanisme censément mis en place pour traiter les conflits d'intérêts est complètement inadéquat; cette attribution a été reprise de la CEC et confiée à une commission parlementaire mixte des deux chambres du parlement au niveau de l'État (avec la participation de trois membres de l'Agence pour la prévention de la corruption).

170. Nous espérons que le nouveau projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts au sein des institutions de Bosnie-Herzégovine, qui a été soumis à la procédure parlementaire le 31 octobre 2017, palliera les graves lacunes de la loi en vigueur afin que le pays se rapproche des normes internationales minimales, notamment eu égard aux recommandations du GRECO.

171. Nous avons fréquemment entendu dire que les nominations au sein des conseils d'administration des entreprises publiques ou à d'autres emplois de l'administration publique sont effectuées sur la base de l'appartenance à un parti politique et non sur la base du mérite. Les citoyens se plaignent du favoritisme, du népotisme et du clientélisme. La corruption serait aussi répandue dans les secteurs de l'éducation et de la santé, ainsi que dans le domaine des marchés publics.

172. Nous sommes heureux de constater, cependant, que des mesures ont été prises en vue de l'adoption de tous les documents cadres relatifs à la lutte contre la corruption. Dans le cadre de son troisième cycle d'évaluation portant sur l'incrimination de la corruption et la transparence du financement des partis politiques, le GRECO s'est félicité de l'adoption de la Stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2015-2019 et du Plan d'action y afférent qui comprend un ensemble de mesures visant à renforcer l'efficacité de la législation pénale relative à la corruption. Le GRECO s'est également félicité des projets d'amendements au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine, qui sont conformes à six recommandations pendantes. Il a toutefois regretté que la réforme soit limitée à l'échelon étatique et ne vise pas à harmoniser la législation pénale applicable aux différents échelons du gouvernement. Le GRECO a également relevé que la recommandation tendant à harmoniser pleinement les sanctions applicables aux auteurs d'infractions de corruption et de trafic d'influence dans l'ensemble du pays n'avait pas encore été suivie d'effet.

173. N'ayant reçu aucun renseignement sur les progrès tangibles accomplis dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO a engagé une procédure de non-conformité à l'égard de la Bosnie-Herzégovine. Dans son troisième rapport intérimaire de conformité de juillet 2016, le GRECO note qu'aucun progrès nouveau n'a été accompli dans la mise en œuvre des 15 recommandations considérées comme partiellement ou non mises en œuvre (sur les 22 incluses dans le rapport d'évaluation du troisième cycle).

174. Le GRECO est fortement préoccupé par l'absence totale de nouveaux progrès au regard des deux thèmes de l'évaluation. Il s'inquiète gravement du fait que, plus de cinq ans après l'adoption du rapport d'évaluation, la grande majorité de ses recommandations n'ont toujours pas été prises en compte de manière satisfaisante. Le GRECO exhorte les autorités à accélérer le processus de réforme et à prendre des mesures déterminées pour mettre en œuvre les recommandations en suspens, à la fois dans le domaine du financement des partis politiques et du droit pénal sur la corruption. D'autre part, le fait que les autorités

n'aient pas présenté d'informations actualisées sur les mesures prises (ou les difficultés rencontrées) eu égard au rapport actuel et en réponse à la demande – suivie de plusieurs rappels – de fournir ces informations avant le 31 mars 2016 est inacceptable.

175. Depuis, la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine a adopté le 27 mai 2016, au moyen de la procédure d'urgence, des amendements portant sur le financement des partis politiques qui avaient été adoptés par la Chambre des représentants le 24 mai. Ces amendements répondent partiellement à certaines des recommandations émises par le BIDDH à la suite des élections de 2014, en particulier la recommandation prioritaire d'améliorer le cadre juridique relatif au financement des campagnes électorales, ce qui était également recommandé par le GRECO. Les amendements adoptés imposent de nouvelles obligations aux partis politiques, notamment la réalisation d'audits internes des états financiers et la publication des sources de leurs revenus financiers. La CEC est maintenant soumise à l'obligation légale d'alerter le ministère public en cas de soupçons d'actes criminels relatifs au financement des partis politiques. Les partis politiques ne sont plus autorisés à recourir à des prêts bancaires pour leur financement et le montant des amendes pécuniaires a été relevé tant pour les individus que pour les partis politiques.

176. Le 4 décembre 2015, le GRECO a adopté son rapport d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine au titre du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Les recommandations contenues dans ce rapport donneront lieu à une évaluation par le GRECO au deuxième semestre 2017.

177. Le rapport du GRECO prend note des mesures positives prises pour promouvoir la transparence et la connaissance par la population des activités parlementaires. Il est aussi souligné que d'autres mesures pourraient être prises pour accroître les possibilités pour la population de participer à l'élaboration, à l'application et à la révision de la législation, ainsi que pour assurer la transparence des relations entre les parlementaires et les tiers qui cherchent à influencer le processus législatif. Certains outils sont disponibles pour promouvoir les principes d'intégrité dans l'exercice du mandat parlementaire et pour réglementer et limiter les activités susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts. D'après le rapport, l'adoption d'une législation séparée sur les conflits d'intérêts à l'échelon de l'Entité/District de Brčko, et la mise en place d'institutions de suivi autonomes ne doit pas se solder par l'application de normes divergentes au sein des parlements respectifs. Plus important encore, il est nécessaire de renforcer de manière significative le système de contrôle et d'application des normes permettant de garantir l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts au sein du corps législatif.

178. D'après le GRECO, si les parlementaires ont l'obligation de respecter les règles déontologiques inscrites dans le code de conduite, ainsi que les normes internes pertinentes du règlement du parlement, le lien entre la faute commise et l'application d'une sanction n'apparaît pas clairement. Par ailleurs, de graves lacunes sont à déplorer concernant l'efficacité des organes existants chargés de surveiller les conflits d'intérêts: ils manquent soit de l'indépendance, soit des compétences nécessaires pour garantir le respect des règles. Enfin, le système de déclaration du patrimoine souffre de carences essentielles en matière de transparence et de contrôle véritable des déclarations soumises. D'après le GRECO, les dernières modifications apportées à la loi sur les conflits d'intérêts, entrées en vigueur en novembre 2013, ont vidé la loi d'une bonne partie de sa substance et considérablement affaibli sa fonction dissuasive.

179. Dans son rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO note également que la complexité des quatre systèmes judiciaires et les menaces qui pèsent sur l'indépendance des juges nuisent profondément à l'efficacité de la justice et sont à l'origine de l'image très négative des magistrats dans la population. En outre, il conviendrait de renforcer la sensibilisation aux règles d'éthique et d'intégrité, de développer les règles relatives aux conflits d'intérêts pour tous les juges et procureurs et de les appliquer comme il se doit.

180. De plus, les progrès accomplis dans le processus de renforcement des capacités institutionnelles de l'Agence de lutte contre la corruption ont été lents; l'Agence n'est pas encore pleinement opérationnelle. En juillet 2015, le Conseil des ministres a adopté un Règlement relatif à l'organisation interne de l'Agence et en janvier 2016, il a adopté une décision par laquelle l'Agence s'est vu attribuer ses propres locaux. La question du statut précis de son personnel reste en suspens.

6.2. Blanchiment de capitaux et financement du terrorisme

181. Le dernier rapport d'évaluation mutuelle des mesures de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB/FT) prises par la Bosnie-Herzégovine a été adopté en 2015 dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation de MONEYVAL. La Bosnie-Herzégovine a été soumise à la procédure régulière de suivi et invitée à fournir rapidement un rapport de suivi en septembre 2016. La réunion plénière de MONEYVAL a conclu en septembre 2016 que le pays avait engagé au cours de l'année précédente des efforts sérieux et

positifs pour mettre en œuvre plusieurs des mesures recommandées dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle. Elle a noté que des progrès importants avaient été obtenus en particulier dans les domaines suivants: l'infraction de financement du terrorisme, l'introduction d'un cadre national de sanctions financières ciblées pour lutter contre le terrorisme, et le renforcement des mesures préventives. Cependant, dans d'autres domaines (confiscation et surveillance), les progrès demeuraient limités. La Plénière a invité la Bosnie-Herzégovine à fournir un nouveau rapport et à demander la levée de la procédure régulière de suivi au plus tard dans les trois années suivantes (avant septembre 2019). Elle a encouragé le pays à demander de sortir plus tôt de la procédure, en 2017 ou 2018, sur la base des nouveaux développements législatifs qui seraient prévus en 2017.

182. Il convient de rappeler qu'en 2010, MONEYVAL avait décidé de soumettre la Bosnie-Herzégovine aux procédures de conformité renforcée, en raison de l'insuffisance des progrès obtenus après le rapport d'évaluation du troisième cycle (adopté en 2009). Cela incluait l'envoi d'une mission politique de haut niveau dans le pays (février 2014) et une déclaration publique (juin 2014).

183. En avril 2015, MONEYVAL a décidé de recourir à la dernière mesure prévue dans le cadre des procédures de conformité, c'est-à-dire le renvoi du pays devant le Groupe d'examen de la coopération internationale (ICRG) du Groupe d'action financière (GAFI). Peu après, la Bosnie-Herzégovine a adopté un certain nombre de modifications essentielles du Code pénal, ce qui a conduit au retrait de la déclaration publique et à la levée des procédures de conformité en septembre 2015. La Bosnie-Herzégovine demeure néanmoins soumise au processus de l'ICRG du GAFI, conformément à la décision d'avril 2015. Le GAFI, par conséquent, continue à suivre de près les progrès réalisés par le pays pour remédier aux lacunes stratégiques identifiées en matière de LCB/FT, au sujet desquelles un plan d'action a été développé avec le GAFI.

184. Le 23 novembre 2016, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a précisé dans une déclaration que la Bosnie-Herzégovine n'était pas inscrite sur la liste noire du GAFI mais confirmé qu'en raison de la mise en œuvre seulement partielle du plan d'action établi avec le GAFI au sujet de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Bosnie-Herzégovine, le pays demeure sur la «liste grise» du GAFI, ce qui veut dire que les banques étrangères exercent un contrôle renforcé sur les mouvements de fonds vers ou depuis la Bosnie-Herzégovine, provoquant ainsi certains retards. Le Conseil des ministres a également reconnu que certaines mesures devaient encore être adoptées et mises en œuvre avant la fin 2016, en particulier l'harmonisation des codes pénaux des Entités et la création d'un registre unique des ONG en Bosnie-Herzégovine. Le ministre de la Sécurité de la Bosnie-Herzégovine, Dragan Mektić (SDS), a indiqué dans une interview que MONEYVAL avait transmis le dossier au GAFI et que le GAFI avait décidé de placer le pays sur une «liste gris clair». Il a également déclaré que la Bosnie-Herzégovine devait remplir ses obligations à l'égard du GAFI avant la fin janvier 2017 car elle risquait autrement d'être inscrite sur la liste noire.

185. Nous n'avons reçu aucune information sur la question de savoir si la Bosnie-Herzégovine a rempli ses obligations en suspens à l'égard du GAFI car le pays dépend fortement des envois de fonds de l'étranger et des investissements directs de l'étranger et ne peut donc se permettre d'être inscrit sur cette liste, mais nous avons appris que des délégations du GAFI se rendraient prochainement en Bosnie-Herzégovine pour contrôler l'application des lois et des règlements.

6.3. Lutte contre le terrorisme

186. Plusieurs attaques terroristes isolées ont eu lieu en Bosnie-Herzégovine pendant les dernières années: une bombe a explosé dans un commissariat de police à Bugojno en 2010, tuant une personne; un homme a tiré sur l'ambassade des États-Unis au milieu de la journée en 2011; en avril 2015, un commissariat de police de Zvornik a été attaqué, entraînant la mort d'un policier; enfin, deux soldats ont été tués par un terroriste à Rajlovac, dans la banlieue de Sarajevo, en novembre 2015. Il existe une petite communauté wahhabite à Gornja Maoca, un village isolé du centre de la Bosnie, que les autorités surveillent de près.

187. Environ 1 500 moudjahidines, combattants paramilitaires originaires pour la plupart du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord qui ont combattu avec les Bosniaques pendant la guerre, sont ensuite restés en Bosnie-Herzégovine, dans bien des cas en épousant une femme de la région et en acquérant la nationalité bosniaque⁷³. Au cours des dernières années, de jeunes Bosniaques radicalisés sont allés se battre en Irak et en Syrie. La Bosnie-Herzégovine a adopté en 2014 une loi sur les «combattants étrangers» qui incrimine le fait de combattre dans un pays étranger, le recrutement de combattants pour Daech et l'incitation publique au

73. La nationalité de 613 personnes a été révoquée en 2006-2007; voir paragraphes 187 à 190 du [Doc. 11700](#).

terrorisme. En 2015, on estimait qu'environ 200 personnes étaient parties se battre en Syrie et en Irak. Les autorités surveillent celles qui rentrent en Bosnie-Herzégovine et les tribunaux ont condamné un certain nombre de personnes à de lourdes peines de prison en appliquant la loi sur les «combattants étrangers».

188. Le chef de la communauté islamique de Bosnie-Herzégovine, Husein Kavazović, a fait d'importants efforts pour condamner l'enseignement des extrémistes et réaffirmer l'engagement de la Bosnie en faveur d'une conception libérale de l'Islam.

189. Enfin, il convient de mentionner l'existence en Bosnie-Herzégovine d'écoles et d'universités qui seraient liées au mouvement Gülen qualifié par le gouvernement turc d'organisation terroriste. Les autorités turques ont demandé à plusieurs reprises leur fermeture mais ces écoles et universités ont été vendues récemment à une société privée américaine et les autorités de Bosnie-Herzégovine ne peuvent, semble-t-il, accéder à cette demande. Cette situation risque de créer des problèmes pour les étudiants, le gouvernement turc ayant annoncé qu'il ne reconnaîtra pas les diplômes délivrés par ces établissements d'enseignement et ne permettra pas aux titulaires de ces diplômes de travailler en Turquie.

6.4. Lutte contre la torture et les mauvais traitements

190. Il existe trois administrations pénitentiaires distinctes dans le pays, une au niveau de l'État et une dans chacune des deux Entités⁷⁴. L'absence d'harmonisation des lois sur l'exécution des sanctions pénales demeure un problème car des règles différentes s'appliquent par exemple à la durée de la réclusion cellulaire, aux privilèges des détenus, ainsi qu'aux peines de substitution et aux peines de travaux d'intérêt général.

191. Dans son rapport⁷⁵ au sujet de sa dernière visite, qui a eu lieu du 29 septembre au 9 octobre 2015, le CPT a approuvé la Stratégie de réforme de la justice de Bosnie-Herzégovine pour la période 2014-2018, qui a pour buts: l'harmonisation du cadre légal relatif à l'exécution des peines dans l'ensemble du pays, la création d'une institution unique de formation du personnel pénitentiaire et la mise en place d'un système de collecte des données pénitentiaires.

192. Le rapport du CPT indique que 1.913 personnes sont détenues dans la Fédération (dont 278 en détention provisoire) pour une capacité totale des prisons de 1 911 places, et que 885 personnes sont détenues dans la Republika Srpska (dont 91 en détention provisoire) pour une capacité totale de 1 404 places. De nouvelles prisons sont en projet à Mostar (400 places) et à Bijeljina (250 places).

193. Il est prévu depuis des années de construire et de mettre en service au niveau de l'État un établissement pénitentiaire moderne de haute sécurité qui compterait 350 places. Le Tribunal d'État, qui s'occupe des crimes de guerre et des grosses affaires de corruption et de crime organisé ne dispose que d'un petit centre de détention provisoire qui ne peut accueillir toutes les personnes qu'il condamne à une peine d'emprisonnement. Ces personnes doivent donc servir leur peine soit dans la prison de Foca (Republika Srpska), soit dans celle de Zenica (Fédération), ici encore en fonction de leur appartenance ethnique.

194. On espère que la prison d'État, qui est financée en grande partie par la Banque de développement du Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres donateurs, deviendra opérationnelle en 2017. L'ouverture de cette nouvelle prison devrait permettre de réduire la surpopulation des établissements pénitentiaires, qui atteint un niveau particulièrement grave à Sarajevo et à Mostar. Le CPT note également le recours plus fréquent à des alternatives à la détention comme les peines de travaux d'intérêt général, les amendes ou la détention à domicile avec surveillance électronique. Cependant, aucun système de probation n'a encore été mis en place.

195. Au cours de sa visite, le CPT a recueilli de très nombreuses allégations de mauvais traitements physiques infligés systématiquement aux détenus par le personnel des services de répression et il a de nouveau critiqué le fait que les procureurs et les juges ne prennent aucune mesure pour enquêter sur les allégations de mauvais traitements. Le CPT a recommandé la création d'organes pleinement indépendants pour examiner les plaintes à l'encontre de la police en suggérant que, dans l'intervalle, les procureurs fassent appel aux services de contrôle interne de la police pour les aider à enquêter sur les allégations de mauvais traitements visant des policiers. Les personnes arrêtées ne peuvent avoir systématiquement accès à un avocat et à un médecin et, dans la plupart des locaux de garde à vue de la police où s'est rendue la délégation du CPT, les conditions matérielles étaient inadaptées à la détention de personnes pendant la nuit.

74. Le District de Brčko dispose d'une maison d'arrêt mais envoie aujourd'hui principalement les détenus à Bijeljina ou à Tuzla. La fermeture complète de la maison d'arrêt est prévue.

75. Publié en juillet 2016.

196. Le CPT a également constaté que les personnes placées en détention provisoire sont toujours confinées 22 heures ou plus par jour dans leur cellule et n'ont accès à aucune activité significative, et que les services de santé auxquels elles ont accès sont très insuffisants. Il a exigé que soit mis fin immédiatement à la pratique consistant à placer en détention provisoire les patients psychiatriques souffrant de psychose chronique et exprimé l'espoir qu'avec l'ouverture du nouvel établissement psychiatrique de Sokolac, cette pratique inacceptable cessera tout à fait.

7. Droits de l'homme

7.1. Lutte contre la discrimination

197. En septembre 2015, conformément à son programme de travail pour 2016, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a créé un groupe de travail chargé d'élaborer des modifications à la loi sur l'interdiction de la discrimination⁷⁶. Les modifications à cette loi ont été jugées nécessaires pour préciser les définitions, en particulier celles de la discrimination, du harcèlement sexuel, de la qualité de victime et de la discrimination indirecte, et pour les aligner plus avant sur les acquis de l'Union européenne, ainsi que pour renforcer les garanties de procédures et assurer une protection efficace contre la discrimination.

198. Considérés comme un fait nouveau encourageant par les principales parties prenantes, les projets de modification visent à préciser la définition des motifs de discrimination proscrits, en particulier en ce qui concerne l'identité de genre et l'orientation sexuelle, mais aussi le handicap et l'âge. De plus, les modifications couvrent la discrimination et le harcèlement directs et indirects; comportent une disposition qui prévoit l'inversion de la charge de la preuve dans certaines circonstances (qui incombe alors à la personne accusée de discrimination); prévoient l'aide aux plaignants et aux victimes; définissent le harcèlement non intentionnel et apportent des précisions à la définition de la victime; et apportent certains changements en matière de compétence des tribunaux (qui, au lieu de dépendre du lieu de résidence du défendeur, est fonction du lieu où les faits allégués se sont produits), tout en autorisant un tiers à intervenir au nom des victimes ou des groupes de victimes. Ces projets de modification ont été adoptés par le Conseil des ministres en décembre 2015 et ont été soumis au parlement de la Bosnie-Herzégovine qui les a examinés en première lecture le 5 avril 2016.

199. Le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a également élaboré une stratégie de lutte contre la discrimination, qui a été établie sur la base de cas concrets de discrimination et de l'expérience acquise par le ministère en matière de lutte contre la discrimination. Cette stratégie est axée sur des questions thématiques précises et s'appuie aussi sur les conclusions formulées dans les rapports du médiateur des droits de l'homme. Le 26 avril 2016, le Conseil des ministres a adopté un plan d'action en matière de lutte contre la discrimination. Cependant, d'après certains observateurs de la société civile, peu de progrès concrets ont été accomplis dans la pratique en ce qui concerne la lutte contre la discrimination; ces observateurs ont également relevé que les moyens alloués au Bureau des médiateurs continuent de poser problème et que les groupes vulnérables (notamment les femmes, les Roms, les personnes gays, lesbiennes, bisexuelles et transgenres (LGBT), et les personnes handicapées) restaient confrontés à des difficultés.

7.2. Protection des minorités

200. La loi sur la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales a été adoptée en 2003. Cette loi stipule que la Bosnie-Herzégovine protège l'égalité de statut et les droits des personnes appartenant aux 17 minorités nationales présentes dans le pays: les Albanais, les Monténégrins, les Tchèques, les Italiens, les Juifs, les Hongrois, les Macédoniens, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Russes, les Ruthènes, les Slovaques, les Slovènes, les Turcs et les Ukrainiens. Cependant, l'attention privilégiée accordée dans la sphère politique aux droits des peuples constituants s'est traduite par l'exclusion des minorités nationales, dont certaines sont de très petite taille, des débats publics.

201. Les Roms sont le groupe minoritaire le plus important et le plus marginalisé en Bosnie-Herzégovine. Afin de remplir les obligations internationales du pays et d'assurer la mise en œuvre du droit interne, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a élaboré au fil des ans un certain nombre de stratégies et de plans d'action couvrant certains des problèmes qui affectent les Roms, par exemple l'accès au logement, l'emploi, les services de santé, la sécurité sociale et l'inscription à l'état-civil. L'objectif est de promouvoir l'égalité de ce groupe minoritaire, ainsi que sa participation accrue à la vie publique en général. En 2010, le plan d'action révisé de la Bosnie-Herzégovine sur les besoins éducatifs des Roms a été finalisé et adopté par

76. Loi sur l'interdiction de la discrimination (*Journal Officiel* de Bosnie-Herzégovine 59/09).

le Conseil des ministres. La Bosnie-Herzégovine a adhéré en septembre 2008 à la Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015. Un plan d'action révisé pour les Roms, portant sur le logement, l'emploi et la santé, a aussi été adopté. Ce plan s'achève en 2016 et le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés en prépare actuellement un nouveau.

202. Un travail considérable a été entrepris ces dernières années pour veiller à ce que les Roms soient en possession de documents d'identité, et une nouvelle législation sur l'enregistrement des naissances a été adoptée dans les deux Entités. Néanmoins, de nombreux Roms continuent à vivre dans une extrême pauvreté et la situation économique et financière du pays n'est pas propice à l'octroi d'une aide suffisante aux communautés roms.

203. En décembre 2016, la Bosnie-Herzégovine a soumis son [quatrième rapport sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) (STE n° 157). Il s'agit d'un très long document (113 pages) que nous ne pouvons résumer ici.

204. En ce qui concerne la participation institutionnelle, il existe maintenant des conseils des minorités nationales au sein des parlements des deux Entités et au niveau de l'État. Une commission rom a aussi été créée auprès du Conseil des ministres au niveau de l'État. En outre, lors des élections locales de 2008 et 2012, des sièges étaient réservés aux minorités au sein des conseils des municipalités et des villes. Nous ne disposons d'aucun chiffre sur les élections locales de 2016.

7.3. Lutte contre la traite des êtres humains

205. La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) le 11 janvier 2008. Elle a soumis son premier rapport au GRETA en mai 2015.

206. Le GRETA a procédé en mars 2017 à l'examen du deuxième rapport sur la mise en œuvre de la Convention par la Bosnie-Herzégovine. Dans sa Recommandation CP(2017)27, le Comité des Ministres a salué les progrès accomplis depuis le premier cycle d'évaluation: l'introduction de l'infraction pénale de traite dans les codes pénaux des Entités et l'adoption de dispositions sur les droits des victimes de la traite dans la nouvelle loi sur les étrangers; les mesures prises pour former les professionnels concernés et sensibiliser le grand public ainsi que des groupes ciblés à la traite des êtres humains et l'adoption d'une disposition légale prévoyant la non-sanction des victimes de la traite pour des infractions commises dans le cadre de la traite dans les codes pénaux de l'État, de la Fédération et du District de Brčko. Le Comité a formulé ensuite d'autres recommandations détaillées et demandé au Gouvernement de la Bosnie-Herzégovine de rendre compte au GRETA des mesures prises d'ici au 15 octobre 2018.

7.4. Médias et liberté d'expression

207. Poursuivre les réformes dans le domaine des médias de façon à garantir la liberté d'expression et l'indépendance des journalistes est l'un des engagements souscrits par la Bosnie-Herzégovine lorsqu'elle a adhéré au Conseil de l'Europe.

208. La Bosnie-Herzégovine est dotée d'un régime juridique avancé en matière de liberté des médias. Des lois de dépénalisation de la diffamation et de la calomnie sont, par exemple, en vigueur en Republika Srpska depuis juin 2001 et, dans la Fédération, depuis novembre 2002.

209. La Bosnie-Herzégovine est dotée des mécanismes d'autorégulation parmi les plus avancés d'Europe. L'Autorité de réglementation des communications est chargée de délivrer les autorisations et de réglementer les services de radiodiffusion et de télécommunications, tandis que le Conseil de la presse, un organe bénévole et auto-réglementé, s'occupe des plaintes relatives à la presse écrite. Les plaintes concernant la radiodiffusion sont transmises à l'Agence qui a le droit d'examiner une plainte chaque fois qu'un programme, une publicité ou une émission radiophonique semble partial, incorrect, insultant ou préjudiciable, porte atteinte à la vie privée, met en danger le développement physique, mental ou moral des enfants, ou contient des éléments d'incitations à la haine raciale, religieuse ou nationale. Tous les citoyens, y compris les fonctionnaires, ont le droit de déposer une plainte.

210. La Bosnie-Herzégovine compte actuellement trois services de radiodiffusion – BHRT (niveau de l'État), RTFB-H (Fédération de Bosnie-Herzégovine), RTRS (Republika Srpska) – et quatre principaux services de radiodiffusion commerciale (OBN, Pink TV, BN TV et TV Hayat). Al Jazeera Balkans est également diffusé en Bosnie-Herzégovine.

211. L'étude de faisabilité de 2003 de la Commission européenne, qui énumérait les conditions que la Bosnie-Herzégovine aurait à satisfaire pour entrer en négociation avec l'Union européenne en vue d'un Accord de stabilisation et d'association, indiquait que la Bosnie-Herzégovine devait accomplir des progrès significatifs dans un certain nombre de domaines, notamment la législation sur la radiodiffusion. L'une des conditions était en particulier la création d'un système de service public de radiodiffusion unifié, géré au niveau de l'État. À cette fin, l'adoption de quatre lois était prévue, mais seules trois ont été adoptées à ce jour. La non-adoption de la dernière continue d'entraver la mise en place de ce nouveau système public de radiodiffusion.

212. La première loi sur le système de radiodiffusion publique de la Bosnie-Herzégovine (ou loi systémique) définit la structure, la gouvernance, le financement, la gestion de la base de ressources commune et d'autres responsabilités du système global de radiodiffusion publique. Elle a été adoptée le 5 octobre 2005. La loi prévoit la création d'une société des services publics de radiodiffusion (ou société commune) conçue comme une organisation chapeautant les trois services publics de radiodiffusion. Cette société serait chargée de définir la stratégie de développement, de coordonner les ressources humaines et techniques des trois services de radiodiffusion, et d'harmoniser les différents systèmes, politiques et procédures des trois services publics de radiodiffusion existants. Certaines fonctions actuellement exécutées séparément par les trois services publics de radiodiffusion devaient être centralisées en vertu de cette loi. Parmi les plus importantes, on peut citer la perception des droits de licence et la vente des espaces publicitaires. La nouvelle loi aurait aussi transformé les trois services publics de radiodiffusion en une seule entité morale, en garantissant à chacun des services un certain degré d'autonomie.

213. Cependant, la société commune n'a toujours pas été créée, principalement parce que les Serbes ont refusé d'accepter la création d'une société des services publics de radiodiffusion au niveau de l'État et parce que les Croates estiment qu'elle aurait dû inclure un radiodiffuseur public purement croate⁷⁷.

214. Le système de radiodiffusion public est pourtant demeuré confronté à des difficultés persistantes de financement, la Republika Srpska soutenant ouvertement le non-paiement de la redevance; il s'est trouvé dans une situation très délicate en 2015 lorsque le système de collecte de la redevance radio-télévision au moyen des factures téléphoniques a pris fin. La radio et la télévision de la Bosnie-Herzégovine et les radiodiffuseurs des deux Entités – Radio et Télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et Radio et Télévision de la Republika Srpska – se sont retrouvés en situation de faillite. Le système de financement existant a finalement été reconduit jusqu'en juin 2016 pour permettre au Conseil des ministres et aux trois radiodiffuseurs de trouver une nouvelle solution. Début juin 2016, la Radio et Télévision de la Bosnie-Herzégovine a annoncé qu'elle cesserait ses émissions le 30 juin, en particulier parce qu'elle était dans l'incapacité de rembourser les 6 millions de francs suisses qu'elle devait à l'Union européenne de radio-télévision.

215. Si une solution temporaire semble avoir été trouvée, il reste cependant à en adopter une permanente.

216. Le fait que les trois radiodiffuseurs publics se comportent en tant que concurrents directs, au lieu d'agir comme les éléments d'un seul et même système, ne fait qu'aggraver la situation financière du réseau audiovisuel public. La qualité des programmes des médias publics est affectée par la prolifération de petits médias publics souvent liés à des partis politiques. Il existe aujourd'hui plusieurs propositions d'initiatives émanant de divers acteurs institutionnels et politiques pour modifier certains aspects du réseau audiovisuel public. Certaines d'entre elles ont pour objet de mettre en place un nouveau modèle de financement, y compris au moyen de fonds des Entités. Une proposition simultanée du ministère de la Communication et des Transports de la Bosnie-Herzégovine vise à la création de trois chaînes au sein de la société nationale de radio télédiffusion (radiodiffuseur d'État). Elle prévoit l'adaptation des programmes aux besoins de chaque peuple constituant qui, par conséquent, seraient diffusés depuis les studios de Sarajevo (en bosnien), Banja Luka (en serbe) et Mostar (en croate). La demande de création d'un radiodiffuseur public en langue croate, formulée de longue date par les partis croates, est depuis peu réapparue.

217. La Bosnie-Herzégovine dispose d'un environnement médiatique diversifié: il existe environ 140 stations de radio et plus d'une quarantaine de chaînes de télévision, auxquelles s'ajoutent 80 autres chaînes accessibles sur les réseaux câblés. D'après Freedom House 2016, «il existe un certain nombre de journaux imprimés et de médias de radiodiffusion indépendants mais ceux-ci s'adressent le plus souvent à un public ethnique étroit et la plupart d'entre eux négligent l'information de fond et le journalisme d'investigation». Cette situation est peut-être due au fait que la loi sur le libre accès à l'information est mal appliquée, ce qui empêche les journalistes d'avoir accès à l'information en temps opportun.

77. Pour plus de détails sur l'opposition pendant toute une année à la création d'une véritable société publique de radiodiffusion, voir paragraphes 199 à 203 du rapport de l'Assemblée de 2008 sur la Bosnie-Herzégovine (Doc. 11700).

218. Les journalistes sont mal rémunérés et soumis à des pressions politiques. La transparence de la propriété des médias est inexistante.

219. La sécurité des journalistes continue de poser problème, les cas de menaces de mort à leur rencontre et les visites de la police dans les locaux des organes de presse allant croissant. La permanence téléphonique non gouvernementale «Free Media», qui offre une assistance juridique gratuite aux journalistes menacés, a enregistré 57 agressions pour la seule année 2015. Dans la plupart des cas, les véritables auteurs de ces attaques n'ont pas été retrouvés; seuls quelque 15 % des affaires relatives à des attaques contre des journalistes ont été élucidées. En outre, depuis la dépénalisation de la diffamation, on observe une tendance croissante à engager des actions au civil contre les journalistes dans un but de pression politique.

220. Les médias audiovisuels sont agréés et surveillés par l'Agence de réglementation des communications (ARC) qui est compétente pour mettre à exécution les règles pertinentes. Elle est également habilitée à adopter des règles contraignantes. L'Agence est indépendante d'un point de vue financier et, bien qu'on affirme souvent qu'elle est exposée à des pressions politiques, ses décisions sont généralement considérées comme équitables. Son directeur général est nommé par le conseil de l'Agence et cette nomination doit être approuvée par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine. Le poste de directeur général est resté vacant pendant presque 8 années. C'est donc un fait positif que, le 25 avril 2016, le Conseil des ministres a donné son aval à la nomination d'un nouveau directeur.

221. Il convient de noter qu'au niveau des Entités, l'adoption en février 2015 par le parlement de la Republika Srpska d'une loi sur la paix et l'ordre publics a suscité des inquiétudes parmi les acteurs de la société civile et les professionnels car cette loi étend la notion d'«espace public» aux réseaux sociaux en ligne. Suite à l'adoption de ce texte, le bureau de Transparency International en Bosnie-Herzégovine et l'Association des journalistes de la Bosnie-Herzégovine ont saisi la Cour constitutionnelle d'une demande d'examen de certains articles de la loi. À ce jour, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la recevabilité de cette requête.

7.5. Institution des médiateurs

222. La création, à long terme, d'un Bureau du médiateur unique et centralisé au niveau de l'État (et devant donc absorber les organes de médiation existant actuellement au niveau des deux Entités) est l'un des engagements souscrits par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Cet engagement a été partiellement rempli.

223. La loi adoptée en définitive le 27 mars 2006 est, comme si souvent en Bosnie-Herzégovine, le résultat d'un mauvais compromis: au lieu de créer une institution d'une seule personne, la loi stipule que l'institution du médiateur est composée de trois personnes dotées d'un mandat renouvelable de six ans. Ces personnes doivent appartenir à chacun des trois peuples constituants, «ce qui n'exclut pas la possibilité de désigner un médiateur dans le rang des "Autres"». L'institution aura une présidence tournante (les présidents se succédant tous les deux ans dans l'ordre alphabétique des personnes élues) et le président exercera un rôle de «coordination» pendant son mandat. Le siège de l'institution a été fixé à Banja Luka (Republika Srpska) avec des bureaux à Mostar, Sarajevo et dans le District de Brčko, ou ailleurs le cas échéant.

224. Appliquer la législation visant à garantir l'indépendance de l'institution du médiateur et veiller au financement adéquat des institutions des droits de l'homme fait également partie des engagements souscrits par la Bosnie-Herzégovine lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Cet engagement a été partiellement rempli.

225. Après expiration du mandat des médiateurs en décembre 2014, le parlement de la Bosnie-Herzégovine, en application de la loi sur le médiateur des droits de l'homme, a nommé le 10 novembre 2015 trois médiateurs appartenant aux trois peuples constituants à l'issue d'un appel à candidatures et d'entretiens menés par une commission ad hoc. Les trois nouveaux médiateurs ont pris leurs fonctions le 17 novembre 2015; leur mandat est de six ans. Deux d'entre eux avaient été réélus pour un second mandat.

226. Parallèlement, en juillet 2014, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a constitué un groupe de travail pour préparer des modifications à la loi relative au médiateur des droits de l'homme, qui a achevé ses travaux en septembre 2015. À mi-parcours de ses travaux, ce groupe de travail a été chargé non plus d'élaborer des projets de modification de la loi mais de préparer une nouvelle mouture, les modifications proposées affectant plus de la moitié du texte. Le ministère a également pris en considération l'inclusion

d'une disposition relative au Mécanisme national de prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conformément aux obligations de la Bosnie-Herzégovine au titre du Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture.

227. Une fois achevé le premier projet de loi, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a sollicité en juillet 2015 un avis de la Commission de Venise, qui a été adopté en octobre 2015⁷⁸. La Commission de Venise a noté que le projet de loi amendait fortement la loi en vigueur visait à répondre à certaines préoccupations nationales et internationales – en particulier dans le contexte de la réévaluation, prévue en 2015 puis reportée à 2016, du statut A accordé au médiateur de la Bosnie-Herzégovine par le Comité international de coordination des institutions nationales des droits de l'homme – au sujet de l'absence d'indépendance et de neutralité de l'institution et de son incapacité à agir comme une institution véritablement unifiée.

228. La Commission de Venise a constaté que le projet de loi apportait des améliorations substantielles, en particulier en ce qui concerne la composition de l'institution et la procédure de nomination. Cependant, elle a recommandé des améliorations supplémentaires: le mandat du médiateur devait être plus long et non renouvelable et les critères régissant sa désignation moins restrictifs. Ses relations avec les tribunaux devaient être définies avec davantage de précisions à la lumière du principe de l'indépendance du judiciaire et les garanties de son indépendance financière devaient être renforcées. Elle a recommandé en outre que les principales fonctions du médiateur et les principes relatifs à l'organisation de cette institution soient régis et définis de manière à en renforcer l'unicité (en parlant systématiquement de «l'institution» et non de «l'institution et les médiateurs»).

229. En décembre 2015, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a soumis le projet de loi relatif au médiateur des droits de l'homme au Conseil des ministres qui a estimé que ce projet, notamment les dispositions relatives au financement, devait être modifié. Il a donc prié le ministère des Finances d'élaborer un nouvel article sur ce point. La version révisée a été adoptée par le Conseil des ministres et soumise au Parlement de la Bosnie-Herzégovine le 28 janvier 2016⁷⁹. Le bureau des lois du parlement ayant rendu un avis négatif, le projet de loi a été renvoyé devant le Conseil des ministres au début février 2016. Un nouveau projet de loi a été soumis par le Conseil des ministres au parlement le 29 février 2016. Le 31 mars 2016, la commission juridique et constitutionnelle a estimé que le projet de loi n'était pas compatible avec la Constitution et le système juridique de la Bosnie-Herzégovine. Le 5 avril 2016, la Chambre des représentants du parlement a rejeté cet avis défavorable et prié la commission juridique et constitutionnelle d'en rendre un nouveau.

230. Nous n'avons aucune information sur la question de savoir si cette loi a été adoptée et si les recommandations de la Commission de Venise ont été prises en compte. Nous avons le sentiment que le projet de loi a été mis au placard. En septembre 2017, durant notre visite à Sarajevo, nous avons appris que le Conseil des ministres venait juste d'adopter des amendements à la loi sur le médiateur des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, notamment afin de renforcer l'indépendance financière de ce dernier. Ces amendements doivent maintenant être adoptés par le parlement.

231. À l'heure actuelle, l'institution du médiateur continue de se heurter à de nombreuses difficultés. Le processus de décision demeure lent et inefficace car les trois médiateurs doivent prendre leurs décisions à l'unanimité. La conséquence en est qu'ils ne prennent aucune décision sur les questions litigieuses.

232. La plupart de ses recommandations ne sont pas appliquées et son mandat n'est pas connu du grand public. De plus, depuis 2010, le budget de l'institution est à la baisse, ce qui s'explique notamment par la crise économique qui sévit dans l'ensemble du pays. La rotation de ses effectifs est élevée. L'institution s'appuie souvent sur des représentants de la communauté internationale. Il est essentiel de la renforcer dans le cadre du programme de réformes, en particulier au regard des nouvelles lois sur le travail (adoptées en Republika Srpska et en Fédération de Bosnie-Herzégovine). L'application de ces lois, qui devrait se solder par une importante réduction du secteur public, risque de causer des difficultés supplémentaires à l'institution, le nombre de plaintes pouvant augmenter.

233. Depuis l'adoption de la loi sur l'interdiction de la discrimination en 2009, qui charge l'institution du médiateur de suivre sa mise en œuvre en prévoyant l'allocation de fonds budgétaires à cette fin, aucun progrès n'a été obtenu en vue du financement du service pertinent de l'institution. Dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine publié en février 2017, l'ECRI a demandé que soit appliquée en priorité sa

78. www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282015%29034-e#.

79. https://www.parlament.ba/sadrzaj/zakonodavstvo/u_proceduri/default.aspx?id=62137&highlight=ombudsmeni&langTag=bs-BA&pril=b.

recommandation de renforcer les capacités institutionnelles de l'institution du médiateur, afin de lui donner les moyens de remplir effectivement son mandat en matière de lutte contre la discrimination, notamment en simplifiant les processus de décision et en portant son financement à un niveau adéquat. L'ECRI a également recommandé de donner à l'institution du médiateur le droit et la capacité de représenter les victimes devant les tribunaux dans les affaires de discrimination.

7.6. Éducation

234. Maintenir et poursuivre la réforme dans le domaine de l'éducation et éliminer toutes les formes de ségrégation et de discrimination fondées sur l'origine ethnique est l'un des engagements spécifiques souscrits par la Bosnie-Herzégovine au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée a exhorté à plusieurs reprises les autorités de la Bosnie-Herzégovine à régler en priorité tous les problèmes de ségrégation ethnique qui subsistent à l'école, à élaborer et à mettre en œuvre, à tous les échelons pertinents, des politiques pour assurer la protection du droit à l'éducation dans la langue maternelle, dans le cadre d'un environnement éducatif tolérant, ouvert et intégré.

235. Dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine publié en février 2017, l'ECRI a également demandé que soit appliquée en priorité sa recommandation, formulée dès 2010, de mettre un terme de toute urgence à toutes les formes de ségrégation à l'école, y compris la politique dite des «deux écoles sous un même toit»⁸⁰ et les écoles mono-ethniques⁸¹, et d'utiliser et de continuer à développer le programme d'enseignement de tronc commun. De même que l'ECRI, nous jugeons regrettable – et compréhensible uniquement dans l'optique d'une idéologie ethno-nationaliste – que le principe de l'éducation en langue maternelle continue d'être utilisé pour justifier la ségrégation ethnique, alors que les trois langues concernées (bosnien, croate et serbe) sont si proches qu'il n'existe objectivement aucun obstacle linguistique à un enseignement pleinement intégré.

236. Dans la Fédération et surtout dans le canton de Bosnie centrale et celui d'Herzegovina-Neretva, aucun progrès n'a été enregistré en ce qui concerne la politique dite des «deux écoles sous un même toit». En novembre 2014, la Cour suprême de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a confirmé le jugement rendu en première instance par le tribunal municipal de Mostar qui, en 2012, avait conclu que le canton d'Herzegovina-Neretva et les écoles primaires de Stolac et de Čapljina s'étaient rendus coupables de discrimination à l'égard des élèves en les séparant sur la base de leur appartenance ethnique. La Cour suprême a ordonné l'abolition de cette pratique mais, à ce jour, les autorités pertinentes n'ont pris aucune mesure en ce sens.

237. En Republika Srpska, les écoles mono-ethniques restent un fait saillant, nombre d'enfants bosniaques rentrés chez eux fréquentant toujours des établissements scolaires provisoires et non des écoles régulières. De plus, les programmes d'enseignement ont été modifiés au début de l'année scolaire en septembre 2005 et le terme utilisé pour désigner le bosnien a été remplacée par l'expression «langue du peuple bosniaque», ce qui a été source de nouvelles difficultés pour les élèves et parents de Bosniaques rentrés chez eux.

238. En mai 2016, la Cour constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine a rejeté une requête d'examen de la constitutionnalité de l'article 7(1) de la Constitution de la Republika Srpska prévoyant un enseignement dans la «langue du peuple bosniaque». La Cour a statué par ailleurs que les peuples constituants et les «Autres» ont le droit d'appeler comme ils veulent la langue qu'ils parlent.

239. Étant donné la complexité de la structure du système éducatif de la Bosnie-Herzégovine, la coordination des organes d'éducation et l'harmonisation de la législation demeurent difficiles. La Conférence des ministres de l'éducation, qui rassemble les treize ministres de l'éducation de la Bosnie-Herzégovine, s'est réunie après un intervalle de deux ans en juillet 2015. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, la Bosnie-Herzégovine est partie prenante du processus de Bologne et met en œuvre à ce titre les mécanismes pertinents, quoique lentement. Fait positif, le cadre des qualifications de la Bosnie-Herzégovine a été adopté par le Conseil des ministres le 11 décembre 2015.

80. Le système appelé «deux écoles sous un même toit» consiste en un seul ensemble d'installations scolaires abritant deux écoles (chacune s'occupant spécifiquement d'un seul groupe ethnique), avec deux programmes différents, des personnels d'enseignement distincts, deux services administratifs et, très souvent, des locaux séparés.

81. Les écoles mono-ethniques serbes et croates suivent le programme d'enseignement de la Serbie ou de la Croatie et utilisent des manuels serbes ou croates.

7.7. Culture et patrimoine culturel

240. Un mot pour finir sur la culture et le patrimoine culturel: nous regrettons le peu d'empressement des responsables politiques à résoudre la question du statut juridique de sept institutions culturelles au niveau de l'État, qui existaient à Sarajevo dans la République de Bosnie-Herzégovine d'avant-guerre.

241. Depuis 22 ans, les querelles se poursuivent autour de la responsabilité de la gestion et du financement de ces institutions prestigieuses et, en particulier, du Musée national et de la Bibliothèque nationale. La Republika Srpska refuse qu'un financement leur soit alloué dans le budget de l'État parce que ces institutions se trouvent à Sarajevo et il n'apparaît pas clairement si ces institutions devraient être financées par le canton ou par la ville de Sarajevo. En conséquence, le Musée national a été fermé pendant trois ans par manque de financement, les employés continuant à travailler sans salaires pour assurer la préservation des collections.