



La participation de la société civile au processus décisionnel

Visite d'information en Bosnie-Herzégovine

4-8 septembre 2022

RAPPORT

Table des matières

INTRODUCTION	3
<i>Les Accords de Dayton</i>	<i>4</i>
CADRE JURIDIQUE POUR LE FONCTIONNEMENT DES ONG ET LEUR PARTICIPATION AU PROCESSUS DECISIONNEL	5
<i>Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG</i>	<i>5</i>
<i>Cadre juridique pour la participation de la société civile au processus décisionnel</i>	<i>6</i>
<i>Cadre juridique relatif à la liberté de réunion pacifique.....</i>	<i>8</i>
<i>Transparence du financement des ONG.....</i>	<i>10</i>
POINTS DE VUE EXPRIMES PAR LES ONG	12
LES DEFIS POSES PAR LES DIVISIONS POLITIQUES ET ETHNIQUES DANS LE PAYS	12
<i>Problèmes de financement des ONG.....</i>	<i>12</i>
<i>Corruption et recours juridiques.....</i>	<i>13</i>
POINTS DE VUE DES ORGANISATIONS FOURNISSANT DES SERVICES	13
DEFIS A RELEVÉR PAR LES ORGANISATIONS QUI TRAITENT DE « QUESTIONS IMPOPULAIRES »	15
<i>Le cas de Mostar</i>	<i>15</i>
INSTITUTIONS EXERÇANT UNE INFLUENCE SUR LES TRAVAUX DES ONG.....	15
<i>Haut représentant et Bureau du Haut représentant (BHR).....</i>	<i>15</i>
<i>Union européenne.....</i>	<i>16</i>
<i>Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo</i>	<i>16</i>
<i>Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.....</i>	<i>16</i>
POINTS MERITANT UNE ATTENTION PARTICULIERE	16
<i>Fonctionnement du système judiciaire.....</i>	<i>16</i>
<i>Liberté d'expression, liberté des médias et sécurité des journalistes</i>	<i>18</i>
<i>Anti-discrimination.....</i>	<i>18</i>
<i>Roms.....</i>	<i>19</i>
<i>Justice transitionnelle.....</i>	<i>20</i>
<i>Personnes en situation de handicap.....</i>	<i>20</i>
CONCLUSIONS	22
RECOMMANDATIONS	23
ANNEXE	25
ORGANISATION DE L'ÉTAT	25
PROGRAMME DE LA VISITE	26

Introduction

L'objectif des visites d'information¹ est de rencontrer les ONG locales et les pouvoirs publics pour leur présenter la Conférence des OING et discuter de la participation des organisations de la société civile au processus décisionnel. Certains pays ont mis en place des cadres juridiques afin de consulter les ONG et de les associer à la prise de décision. La Conférence souhaiterait entendre le point de vue des organisations de la société civile et des autorités afin de savoir comment ces outils participatifs sont utilisés. Les résultats de la visite contribueront également à faire avancer les travaux du Conseil de l'Europe dans ce domaine. À l'issue d'une visite dans un pays, un rapport est rédigé, adressé aux parties concernées et examiné lors de l'Assemblée générale de la Conférence des OING. L'ambassadeur du pays en question reçoit un exemplaire à l'avance et il est invité à participer aux discussions.

Le présent rapport a été rédigé après la visite des OING en Bosnie-Herzégovine (Sarajevo, Mostar et Banja Luka) qui s'est déroulée du 4 au 8 septembre 2022.

La délégation était conduite par M. Gerhard Ermisscher, le président de la Conférence des OING et était également composée des membres suivants :

- M. Simon MATTHIJSEN, European Ombudsman Institute.
- M. Goran MILETIC, Civil Rights Defenders.
- Les membres de la Conférence des OING étaient accompagnés de 2 membres du Secrétariat, Mme Mary-Ann HENNESSEY, chef de la Division de la société civile et de l'innovation démocratique et Mme Anu JUVONEN, Division de la société civile et de l'innovation démocratique.

En raison de la guerre d'agression déclenchée par la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022 et de l'attention que ce terrible événement a suscitée auprès de la communauté internationale, la mise au point finale de ce rapport a pris plus de temps que prévu. Pour qu'il reste d'actualité et pertinent, nous avons fait état dans ce rapport des principaux développements intervenus depuis septembre 2022.

¹Liste des rapports des visites précédentes effectuées dans les pays : <https://www.coe.int/en/web/ingo/countries>

Les Accords de Dayton

Avant d'aborder les résultats de la visite dans le pays, il convient de se pencher sur les Accords de Dayton qui ont été signés à l'issue de trois ans et demi de guerre en Yougoslavie. Ils ont donné lieu à la création de la Bosnie-Herzégovine, un État unique regroupant les deux parties belligérantes, à savoir la Republika Srpska (République serbe de Bosnie) majoritairement peuplée de Serbes et la Fédération de Bosnie-Herzégovine majoritairement peuplée de Croates et de Bosniaques. Le titre officiel de l'Accord (conclu à Dayton, États-Unis) est « Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine ».

Si l'intervention extérieure a permis de mettre fin à une guerre sanglante, à un génocide et à une épuration ethnique, force est de constater, plus de vingt ans plus tard, que cet accord constitue un obstacle majeur à un avenir démocratique ou à une véritable coexistence entre les anciennes parties au conflit. Les Accords de Dayton ne fonctionnent plus correctement et constituent même un frein au développement de la démocratie, mais la force politique ou la détermination nécessaire pour le modifier ne sont pas suffisantes.

Cette visite en Bosnie-Herzégovine a été programmée afin de mieux comprendre la situation de la société civile dans un pays complexe, doté d'une constitution qui l'est tout autant, où l'ombre de la guerre plane toujours et où des élections sont prévues - une situation qui a également amené certaines personnes à s'interroger sur l'intégrité de l'État. C'est la raison pour laquelle cette visite ne s'est pas limitée à la capitale, Sarajevo, mais a également englobé les villes de Mostar et Banja Luka. Ce choix s'est révélé très utile, car il a permis de mieux comprendre les différences entre les régions, ainsi que la structure des ONG avec lesquelles nous nous sommes entretenus.

Pour autant, cette visite ne prétend pas donner une vision détaillée de l'ensemble des difficultés et défis auxquels est confrontée la Bosnie-Herzégovine, mais plutôt rendre compte des nombreuses informations communiquées par les représentants des pouvoirs publics et de diverses ONG, dont les points de vue sur les événements et la situation étaient parfois très divergents.

Le cadre juridique de la Bosnie-Herzégovine étant particulièrement complexe, le présent rapport commence par en donner un aperçu qui permet de replacer la situation actuelle du pays dans son contexte historique.

Pour une meilleure compréhension de l'organisation de l'État, veuillez vous référer à la première partie de l'annexe.

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG et leur participation au processus décisionnel

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG

Il a été établi qu'un contexte juridique propice aux organisations de la société civile et à la participation des citoyens constitue l'un des principaux piliers d'une démocratie saine. En effet, la constitution de l'État consacre le droit d'association comme faisant partie des libertés et droits fondamentaux devant être garantis. En outre, ce droit fait partie des conditions politiques du processus d'adhésion à l'UE. En raison de sa fragmentation politique et administrative, la réglementation du droit d'association s'opère également à deux niveaux, celui de l'État et celui de chaque entité. À l'échelon de l'État, la loi a été adoptée en 2001 sous l'effet de la forte pression exercée par la communauté internationale. Le cadre juridique comprend la loi sur les associations et les fondations de Bosnie-Herzégovine, la loi sur les associations et les fondations de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et loi sur les associations et les fondations de la Republika Srpska. Il régleme les associations de citoyens, les fondations et les bureaux de représentation des ONG étrangères. Il n'y a pas de différences significatives entre les lois.

La législation adoptée à tous les niveaux dispose que l'enregistrement s'effectue sur une base volontaire, mais qu'il s'agit d'une condition préalable à l'acquisition du statut d'entité sociale. Au moins trois personnes qui sont soit des citoyens ou des résidents de Bosnie-Herzégovine, soit des entités sociales de Bosnie-Herzégovine ou des entités qui y sont enregistrées, soit les deux à la fois, peuvent fonder une association de citoyens (c'est-à-dire une entité sociale dirigée par des membres), alors que la loi de la Republika Srpska n'impose pas de condition de citoyenneté ni de siège social. Une fondation (à savoir une entité sociale ne comportant pas de membres et dirigée par un conseil) peut être créée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, indépendamment de leur nationalité ou de leur siège social.

La législation nationale prévoit que les associations et les fondations peuvent demander à acquérir le statut d'entité agissant dans l'intérêt général et bénéficier d'avantages fiscaux, douaniers et autres. La législation de la Republika Srpska prévoit cette possibilité exclusivement en ce qui concerne les associations de citoyens, tandis que celle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine n'en fait pas état.

Les associations de citoyens et les fondations enregistrées peuvent exercer leurs activités en Bosnie-Herzégovine quel que soit leur lieu d'enregistrement. Si les activités d'une association de citoyens couvrent le territoire d'un seul canton au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, il est possible de l'enregistrer auprès du ministère de la justice du canton correspondant. En revanche, si son champ d'action s'étend sur le territoire de deux ou plusieurs cantons au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, son enregistrement doit se faire auprès du ministère de la Justice de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Si le siège social de l'association se situe dans la Republika Srpska, l'enregistrement doit s'effectuer auprès du tribunal de district correspondant. De ce fait, on recense dans le pays plusieurs

registres contenant des données sur les associations de citoyens et les fondations : les registres cantonaux relevant des ministères de la Justice des cantons, le ministère de la Justice fédéral, le registre de la Republika Srpska régi par le ministère de l'Administration de l'État et des autonomies locales, le registre du district de Brcko et le ministère de la Justice de l'État. Tous les registres sont publics.

Le processus d'enregistrement est généralement simple et les informations sont accessibles au public. Les ONG sont tenues de présenter des rapports et des états financiers annuels à l'institution correspondante, à savoir : l'Agence du renseignement financier en Bosnie-Herzégovine, l'Agence d'information financière dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine ou l'Agence pour les services intermédiaires, financiers et informatiques en Republika Srpska. À notre connaissance, il n'y a pas d'entrave à ces processus. Dans son dernier rapport, l'UE a estimé que le cadre juridique est globalement aligné sur l'acquis communautaire².

Le gouvernement de la Republika Srpska a annoncé en mars 2023 avoir l'intention d'adopter une nouvelle législation dans sa juridiction. Les changements proposés concernent le projet de loi sur le registre spécial et la transparence des activités des organisations à but non lucratif dans la Republika Srpska. Cette loi vise à établir un registre spécial pour les organisations à but non lucratif (ONG) qui y exercent des activités et reçoivent des dons de sources étrangères. La loi classe ces organisations dans la catégorie des « agents sous influence étrangère » et impose des contraintes bureaucratiques, ce qui complique leurs activités. Si elle est introduite dans la législation, elle pourrait restreindre considérablement la liberté d'association et le travail des ONG.

Cadre juridique pour la participation de la société civile au processus décisionnel

L'organisation de consultations publiques est la méthode la plus fréquemment employée pour que la société civile exerce son droit de participation aux processus décisionnels. C'est au niveau de l'État que cette démarche est la plus généralisée, tandis qu'elle l'est moins au niveau des entités. Des règles pour la rédaction des règlements juridiques du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine ont été adoptées et une plateforme en ligne a été créée pour mener des consultations publiques. Ces règles prévoient que tous les règlements d'intérêt général doivent faire l'objet de consultations publiques avant d'être examinés par le Conseil des ministres. En outre, les institutions publiques sont tenues de présenter une déclaration officielle stipulant que des consultations publiques ont été menées et qu'un rapport a été rédigé à ce propos. À défaut, le secrétaire général du Conseil des ministres est dans l'obligation de renvoyer la proposition de règlement aux institutions et de fixer un délai pour la tenue de consultations publiques. En outre, ces règles définissent précisément les critères permettant de déterminer si une question a un intérêt général ou non. Le ministère de la Justice au niveau de l'État contrôle et gère la plateforme en ligne intitulée e-konsultacije. Il effectue également des évaluations annuelles et suit les progrès enregistrés dans ce domaine. La plateforme est ouverte tant aux ONG qu'au grand public. Malgré la hausse du nombre de consultations au sein du cadre existant, la participation des institutions publiques et des ONG reste insuffisante. Au niveau des entités, le cadre juridique n'est pas harmonisé

²Commission européenne, Rapport 2022 sur la Bosnie-Herzégovine, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement) : [Bosnia and Herzegovina Report 2022.pdf \(europa.eu\)](#)

et sa mise en œuvre manque de cohérence³. Aucun règlement n'impose l'organisation de consultations publiques ouvertes aux parties intéressées au niveau local. Selon les dernières données publiées par le Conseil de l'Europe⁴ depuis 2020, 2695 personnes physiques et morales ont été enregistrées sur la plateforme en ligne tandis que les consultations publiques relatives à la rédaction de différents types de législation sont au nombre de 543. Les rapports de la CE dans le pays signalent systématiquement l'absence de réelle participation de la société civile aux processus décisionnels. La plupart des consultations ont été menées de manière formelle, mais aucune coopération véritable n'a été établie. Le rapport 2022 de la CE⁵ souligne la nécessité de sensibiliser les citoyens aux consultations publiques, mais aussi de renforcer les capacités à en organiser plus régulièrement à tous les échelons de l'État.

Organe consultatif du Conseil des ministres

En décembre 2020, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine a créé un organe consultatif pour la coopération avec les ONG. Cette décision s'inscrit dans le prolongement de la signature de l'accord national sur la coopération entre le Conseil des ministres et les ONG. Le principal objectif de cet organe consultatif est de renforcer la coopération entre les organisations de la société civile et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine. Il doit également suivre les politiques publiques qui présentent un intérêt particulier pour les organisations de la société civile et plaider en faveur d'une participation accrue. Il est composé de 7 membres élus à titre de représentants des organisations de la société civile en Bosnie-Herzégovine dans le cadre d'une procédure ouverte. En le créant, le Conseil des ministres a satisfait à ses obligations aux termes de l'Accord cité plus haut. Le processus d'adhésion à l'UE prévoit, parmi ses exigences, la création d'un tel organe, dans le but de renforcer la participation de la société civile au processus décisionnel. Jusqu'à une date très récente, nous n'étions pas en mesure de trouver des documents, rapports, décisions ou avis sur cet organe.

Accès à l'information

Le droit d'accès à l'information est un autre outil utilisé pour améliorer l'espace dont dispose la société civile. La législation demeure fragmentée et n'est pas conforme aux normes internationales. Les institutions interprètent la loi manière à réserver l'accès à l'information à des fins personnelles plutôt que de divulguer les informations. Les recours juridiques prévus ne sont pas efficaces, car ils prennent beaucoup de temps et n'offrent pas de garantie que l'institution divulguera des informations dans l'intérêt général.

³ Assistance technique aux organisations de la société civile, Rapport final : *Évaluation de la situation relative à l'environnement favorable et aux capacités de la société civile par rapport aux lignes directrices 2014-2020 pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement de l'année 2020*, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement) <https://tacso.eu/wp-content/uploads/2022/05/Civil-Society-Assessment-Report-for-2020.pdf>

⁴ Conseil de l'Europe, Manuel sur le gouvernement local et l'éthique publique, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/bih-handbook-on-open-local-government-and-public-ethics-eng-/1680a6a149>

⁵ Commission européenne, Rapport 2022 sur la Bosnie-Herzégovine, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement) : [Rapport 2022 sur la Bosnie-Herzégovine 2022.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eip/rapports/2022/bosnie-herzegovine-2022.pdf)

La participation structurée des ONG aux processus politiques et décisionnels a été désignée comme prioritaire dans les Lignes directrices de la DG NEAR pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027⁶. Les lignes directrices se concentreront sur les trois piliers suivants : un environnement propice à la réalisation des activités de la société civile, une coopération et un partenariat renforcés entre les ONG et les institutions publiques et une capacité et une résilience accrues des ONG pour mener à bien leurs activités de manière efficace.

Cadre juridique relatif à la liberté de réunion pacifique

La liberté de réunion est consacrée par la constitution de Bosnie-Herzégovine, les constitutions des entités, le statut du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine, ainsi que par les lois sur les réunions publiques au niveau des entités et des cantons. La réglementation relative à la liberté de réunion est décentralisée et il n'existe pas de législation unifiée à l'échelon de l'État. La Fédération de Bosnie-Herzégovine n'a toujours pas adopté de loi sur les réunions publiques⁷. À la fin de l'année 2022, le groupe de travail qui en est chargé a publié un projet de loi sur les réunions publiques. Même s'il a consulté les représentants des ONG concernées, il n'a mis en œuvre aucune de leurs recommandations, ce qui a abouti à un projet très restrictif qu'il faudra encore modifier avant d'en faire une loi.

Aucune des lois actuelles régissant les réunions publiques en Bosnie-Herzégovine, à l'exception de celle du district de Brčko, n'est alignée sur les normes internationales. La loi sur les réunions publiques adoptée par le district de Brčko en 2020 est un modèle satisfaisant et un exemple à suivre pour élaborer la législation en la matière au niveau de l'État et des entités.

De manière générale, plusieurs restrictions à la liberté de réunion publique dissuadent les personnes et les groupes d'organiser des rassemblements publics. Les organisateurs sont soumis à des contraintes d'heure, de durée et de lieu et ils sont confrontés à divers obstacles administratifs et procéduraux. Même si toutes les lois en vigueur disposent que les organisateurs doivent « informer » les autorités du rassemblement, les procédures décrites ci-après démontrent qu'il s'agit en réalité d'un processus de demande d'autorisation. Tout cela complique excessivement le processus d'organisation. Les organisateurs de rassemblements publics sont généralement des bénévoles qui n'ont ni le temps ni les compétences nécessaires pour répondre à toutes les exigences. En cas de non-respect de

⁶Lignes directrices de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027, accessibles à l'adresse suivante (en anglais) : <https://tacso.eu/wp-content/uploads/2022/06/EU-Guidelines-for-Support-to-Civil-Society-in-the-Enlargement-region-2021-2027-1.pdf>

⁷Association européenne des étudiants en droit, Mme Katarina Golubović i Harun Išerić, Projet de loi sur les réunions publiques dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine : les normes internationales en matière de liberté de réunion dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine, 2022, accessible à l'adresse : https://www.researchgate.net/publication/366353669_Nacrt_zakona_o_javnom_okupljanju_Federacije_Bosne_i_Hercegovine_medunarodni_standardi_slobode_okupljanja_u_bosanskohercegovackom_kontekstu_Draft_Law_on_Public_Assembly_of_the_Federation_of_Bosnia_and_Herzegovina

l'une des procédures, un rassemblement public peut être interdit par les autorités compétentes⁸.

Une charge importante pèse également sur les organisateurs en termes de responsabilité, puisqu'ils sont tenus de maintenir l'ordre public, de prévenir tout dommage et de nettoyer l'espace public après le rassemblement. Les organisateurs doivent également s'assurer que le niveau de sécurité répond aux exigences des autorités compétentes. Si le ministère de l'Intérieur estime qu'un rassemblement présente un « risque élevé », il peut exiger des organisateurs qu'ils se procurent des clôtures et barrières en béton supplémentaires, ce qui représente une charge financière. Par ailleurs, la responsabilité du maintien de la sécurité qui incombe normalement aux autorités compétentes est ainsi transférée aux organisateurs, ce qui constitue une autre violation des normes internationales.

Exemples

Plusieurs cas d'interdiction générale d'un rassemblement public ont été signalés, notamment en Republika Srpska. Les organisateurs sont souvent victimes d'actes d'intimidation, de menaces et même poursuivis pour empêcher un rassemblement public, comme l'illustre parfaitement l'exemple du groupe informel « Pravda za Davida » à Banja Luka. La plupart des lois ne réglementent pas les rassemblements spontanés et les amendes infligées dans ces circonstances sont excessivement élevées.

Plaintes ou recours

Conformément aux normes internationales, en cas d'interdiction, les organisateurs devraient avoir le droit de former un recours contre la décision dans un délai qui n'empêche pas le rassemblement prévu d'avoir lieu. Cependant, la plupart des lois de Bosnie-Herzégovine prévoient un délai de recours très court, compris entre 24 et 72 heures, et la législation de l'un des cantons exclut même toute possibilité de recours. Il n'existe pas de recours juridique approprié en cas d'interdiction d'un rassemblement, ce qui empêche très souvent les rassemblements d'avoir lieu.

Conclusion

En conclusion, la liberté de réunion en Bosnie-Herzégovine doit encore progresser, car elle contrevient dans une large mesure aux normes internationales. Les citoyens sont dissuadés d'assister et d'organiser des réunions publiques. Cette situation empêche la société civile de se rassembler pour exprimer ses difficultés et demander l'amélioration de sa situation. La législation en vigueur rend compte des efforts déployés par les autorités pour empêcher les rassemblements publics et démoraliser la population. La loi sur les réunions publiques du district de Brčko contient une solution. Harmoniser l'ensemble des lois relatives aux réunions publiques en Bosnie-Herzégovine avec celle-ci permettrait d'éviter les restrictions et interdictions arbitraires et d'ouvrir ainsi la voie à une société civile qui considère la liberté de réunion comme un outil essentiel à la formation d'une société démocratique.

⁸Rapport de mission de l'OSCE, Jouissance de la liberté de réunion pacifique en Bosnie-Herzégovine, 2021, accessible à l'adresse suivante : https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/500554_0.pdf

Transparence du financement des ONG

La Bosnie-Herzégovine manque de transparence en matière de financement public des ONG. Il n'est pas distinct des autres financements et il n'existe pas d'approche systémique pour réglementer le système de financement public.

Les appels publics à propositions de subventions sont publiés par l'administration et les informations concernées sont accessibles aux personnes éventuellement intéressées. Les organisations retenues pour l'octroi de subventions sont également publiées par les moyens appropriés. Néanmoins, les processus d'évaluation et de sélection des bénéficiaires ne sont pas clairement communiqués au public. Les évaluations satisfaisantes ne sont pas suffisamment claires, ce qui ne permet pas d'analyser et d'améliorer les procédures appliquées, car l'analyse des résultats du soutien financier apporté aux ONG n'est pas non plus clairement définie.

Manque de suivi et d'évaluation

Les systèmes généraux de responsabilité, de suivi et d'évaluation des financements publics reposent essentiellement sur les rapports d'activité et financiers adressés par les ONG aux institutions publiques compétentes. On observe également un manque de transparence général dans l'affectation des fonds. Il n'existe pas de système uniforme pour l'établissement de rapports, chaque institution ayant le sien. En conséquence, le niveau de transparence dépend du degré de précision des règlements de chaque institution.

En 2016, la Cour des comptes des institutions de Bosnie-Herzégovine a publié un rapport consacré à la gestion des subventions dans les institutions de Bosnie-Herzégovine et l'a accompagné d'un ensemble de recommandations visant à améliorer ce processus. L'examen de suivi réalisé par la Cour des comptes des institutions de Bosnie-Herzégovine à partir de 2021 a montré qu'aucune des 11 recommandations n'a été pleinement mise en œuvre. Plusieurs institutions ont amélioré leurs procédures de suivi, adopté des formulaires de rapport uniformes et intégré d'autres membres de l'institution dans les comités d'évaluation. Cependant, aucune analyse systémique des projets réalisés ni évaluation du degré de contribution d'un projet précis à l'amélioration de la situation dans un domaine donné n'est effectuée⁹. Dans ces conditions, les projets réalisés ne ciblent pas les objectifs stratégiques et ne répondent pas aux besoins locaux réels.

Abus et corruption

Le manque d'uniformité et de transparence des procédures de financement public à tous les niveaux de gouvernement se traduit par une corruption croissante, une utilisation abusive des fonds à des fins politiques ainsi que des conflits d'intérêts. En effet, certains agents publics

⁹Cour des comptes des institutions de Bosnie-Herzégovine, *Suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'audit d'impact « Gestion des subventions dans les institutions de Bosnie-Herzégovine »*, 2021, accessible à l'adresse suivante : <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=d8d848bb-b19c-4fa4-8b62-afc3ece98e8b&langTag=en>

sont à la tête d'associations bénéficiant d'un financement public¹⁰. Les fonds destinés aux ONG sont souvent utilisés à des fins de campagnes politiques et sont distribués sans appel à propositions ouvert ou sans respecter la procédure applicable aux subventions¹¹. Les ONG élaborent ensuite des stratégies fondées sur les besoins des donateurs sans se concentrer sur leur mission et leur vision propres, ce qui nuit à l'efficacité du travail de la société civile et à son amélioration.

Propositions

Même si des changements positifs sont visibles au sein des institutions, le niveau général de transparence n'a pas connu d'amélioration sensible ces dernières années. Des règlements juridiques plus complets et détaillés ainsi que des mécanismes clairs de contrôle de l'affectation des fonds sont nécessaires afin de garantir une transparence totale et de mettre en place un système efficace de financement des ONG. Un système simple de réglementation et de contrôle des financements publics, qui serait le même à tous les niveaux de gouvernement, permettrait de surveiller le processus d'octroi des subventions dans son ensemble, offrirait ainsi un degré de transparence nettement plus élevé et réduirait considérablement la corruption des institutions.

¹⁰Transparentno.ba, *Suivi de l'affectation des fonds publics aux associations et fondations en Bosnie-Herzégovine*, 2022, accessible à l'adresse suivante : <https://transparentno.ba/2022/01/11/u-bih-za-dvije-godine-podijeljeno-121-miliona-km-neprofitnim-organizacijama-brojni-primjeri-politickih-zloupotreba-i-sukoba-interesa/>

¹¹Assistance technique aux organisations de la société civile, Rapport final : *Évaluation de la situation de l'environnement favorable et des capacités de la société civile par rapport aux lignes directrices 2014-2020 pour le soutien de l'UE à la société civile dans la région de l'élargissement pour l'année 2020*, disponible à l'adresse suivante (en anglais uniquement) <https://tacso.eu/wp-content/uploads/2022/05/Civil-Society-Assessment-Report-for-2020.pdf>

Points de vue exprimés par les ONG

Les défis posés par les divisions politiques et ethniques dans le pays

À la suite des Accords de Dayton, une société profondément divisée selon des lignes de fracture ethniques a vu le jour. Ce système favorise la création de groupes d'électeurs se distinguant par des critères ethniques dans le choix des différents candidats.

On sait que les électeurs appartiennent à un groupe particulier et ils profitent de la situation pour accéder à des emplois octroyés par des responsables politiques. Nous avons connaissance qu'il existe une maîtrise presque parfaite du comportement effectif des électeurs et que les promesses d'emplois en échange de voix atteignent un nombre record. Les responsables politiques ont visiblement une mainmise absolue sur les électeurs.

Cette situation est aggravée par la division du système éducatif en fonction de critères ethniques, qu'il s'agisse de l'enseignement primaire ou secondaire, de l'enseignement supérieur et des universités (on dénombre 14 ministères de l'éducation). Beaucoup de jeunes quittant la Bosnie-Herzégovine dans l'espoir de meilleures perspectives à l'étranger, principalement dans les pays l'UE, le nombre d'enfants d'âge scolaire diminue et les effectifs des classes de ce système pratiquant la ségrégation sont peu élevés. Même lorsqu'il ne reste presque plus d'élèves, des « établissements mixtes » (où cohabitent les deux communautés) ne sont pas proposés. Il n'y a pas de coopération entre les établissements scolaires. Les enseignants ne peuvent pas avoir de double habilitation, y compris dans des matières totalement apolitiques (par exemple, un professeur de mathématiques dont les parents sont serbes et bosniaques qui enseignerait à des enfants serbes et bosniaques). Ces enseignants doivent choisir le groupe ethnique auquel ils décident d'appartenir avant d'être habilités à exercer leur profession au sein de ce groupe.

Le choix politique consistant à faire perdurer une ségrégation stricte sur la base de critères ethniques contraint les citoyens à partir loin de chez eux ou à laisser des écoles presque vides. Cette ségrégation a un coût (surtout pour villages et les villes de petite taille).

De ce fait, les personnes appartenant à des groupes ethniques différents n'ont pratiquement aucun contact, ne grandissent pas ensemble et sont élevés dans des « bulles » ethniques.

Cette séparation stricte s'avère être une arme puissante pour influencer les électeurs potentiels, car le programme scolaire est davantage axé sur l'identité du groupe que sur ce qui rapproche les citoyens de Bosnie-Herzégovine les uns des autres.

Problèmes de financement des ONG

Les ONG ont exprimé certaines préoccupations communes relatives au financement :

- Une tendance à financer des projets, qui se traduit par une incapacité à créer une organisation durable misant sur les connaissances accumulées.

- Les dépenses croissantes ne sont pas compensées par une hausse des ressources financières.
- Les coûts de base permanents, notamment les coûts administratifs (locaux, personnel, etc.) ne sont pas couverts ce qui met en péril la pérennité des ONG.
- L'application des lois sur le travail (rémunérations/prestations servies aux fonctionnaires) a un coût très élevé.

Les revenus supplémentaires supérieurs à 50 000 marks, obtenus par exemple dans le cadre de cours de formation, sont imposés de manière très floue à tous les niveaux (comme les avantages accordés aux entreprises). Les subventions internationales ne posent pas de problème, d'autant plus qu'une proposition de loi visant à les imposer à hauteur de 17 % a été abandonnée. L'absence de différence entre les organisations à but non lucratif et les entreprises est considérée comme un problème.

Le système complexe établi en Bosnie-Herzégovine, où cohabitent plusieurs niveaux d'enregistrement possible ou obligatoire d'une ONG, a été souvent cité comme posant des difficultés pour les ONG qui exercent leurs activités à plusieurs niveaux. Une demande de financement de projet ne peut être faite qu'au niveau où l'enregistrement a été effectué et nécessiter ainsi d'enregistrer l'organisation à plusieurs niveaux. Les personnes consultées ont souligné qu'il existe des inégalités dans le domaine des ONG, notamment lorsqu'elles concernent des organisations religieuses qui obéissent à des règles de fonctionnement différentes.

Corruption et recours juridiques

Dans le contexte général de corruption inhérente au système, les liens de dépendance malsains entre certaines OSC et des partis politiques ont été évoqués.

Il a été souligné que les financements sont généralement accordés à des partisans d'un parti politique/groupe ethnique et que le système de répartition est très opaque. L'ingérence extérieure a été citée, notamment celle des États voisins comme la Croatie et la Serbie, mais aussi d'autres pays ayant un intérêt direct comme la Russie et la Turquie. Autre problème de taille évoqué : l'influence des « familles politiques » dans les organisations internationales qui ne fait qu'aggraver la corruption interne et le népotisme généralisé.

Enfin, le manque de transparence et de recours juridiques efficaces dans le système de distribution des subventions a été évoqué, y compris dans les cas d'abus de pouvoir manifeste ou de violation de la loi. Un mécontentement général a été exprimé à propos du fonctionnement du système de médiation en raison de son incapacité à remédier efficacement à ce problème.

Points de vue des organisations fournissant des services

Les organisations qui fournissent des services, comme la garde d'enfants, les services à caractère social, etc., ne rencontrent généralement pas de difficultés avec les autorités. Elles peuvent même bénéficier d'une certaine marge de manœuvre pour faire face à des obstacles de principe, comme la ségrégation, leurs services étant nécessaires à l'État et précieux pour

les autorités. Toutefois, dans ce domaine également, des inquiétudes se sont exprimées quant au manque de transparence, qui peut aller jusqu'à la perte de dossiers. L'élaboration des rapports financiers a été décrite comme chaotique et soumise à des règles différentes selon les OSC.

La Bosnie-Herzégovine est parfois perçue comme un panneau de distribution entre les subventions extérieures et les groupes politiques/ethniques. Il est indispensable de mettre en place un système anti-corruption présentant une transparence suffisante. Force est de constater que les ONG actives dans la lutte contre la corruption apportent un service que personne ne souhaite. Nous avons eu l'impression que leurs relations avec les autorités sont très mauvaises, qu'elles ne reçoivent aucun soutien, se sentent menacées et que la distribution des financements n'est pas transparente.

Défis à relever par les organisations qui traitent de « questions impopulaires »

Le cas de Mostar

À Mostar, le ministre de la Justice nous a affirmé qu'il s'emploie actuellement à dissoudre de nombreuses associations, parce qu'elles ont en réalité été créées sous la forme « d'entreprises familiales » dans le but de s'approprier des financements publics. Ce principe a été décrit comme l'un des aspects de la corruption inhérente à la Bosnie-Herzégovine. Il va de soi que les organisations créées sous de faux prétextes pour détourner illégalement des subventions sont dissoutes ; le nombre de cas est considérable. Nous avons appris qu'il semble y avoir un déséquilibre entre le pouvoir d'octroi ou de révocation par les autorités du statut autorisant les organisations à recevoir des subventions et le nombre peu élevé de recours juridiques efficaces disponibles. Il y a lieu de s'interroger sur la manière dont les financements publics sont attribués, contrôlés et évalués - un problème soulevé à maintes reprises par les ONG elles-mêmes lors de nos entretiens.

Institutions exerçant une influence sur les travaux des ONG

Haut représentant et Bureau du Haut représentant (BHR)¹²

Le Haut représentant et le Bureau du Haut représentant (BHR) ont pour mission de superviser la mise en œuvre du volet civil des Accords de Dayton. Ils représentent également les pays participant à la mise en œuvre de ces Accords par l'intermédiaire du Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC) qui choisit le Haut Représentant.

Jusqu'à présent, tous les Hauts représentants désignés étaient originaires de pays de l'Union européenne tandis que leurs adjoints principaux venaient des États-Unis. L'adjoint principal du Haut représentant exerce les fonctions de superviseur international du district de Brčko et représente la communauté internationale dans ce district.

Du fait des pouvoirs étendus détenus par le Haut représentant dans le cadre de la politique bosnienne et de ses droits de veto essentiels, son statut a été comparé à celui d'un vice-roi.

Ces deux institutions devraient préserver les fondements démocratiques de la Bosnie-Herzégovine, mais il est regrettable de constater qu'elles sont considérées comme totalement inefficaces par les OSC. Plusieurs OSC ont fait part de leurs relations très difficiles avec ces institutions : elles sont hors de portée des OSC comme des citoyens ordinaires, elles ne manifestent aucun intérêt pour la défense active de la démocratie, ferment les yeux sur la corruption, le népotisme et les entraves à la liberté d'expression, d'association et de réunion (droit de manifester). Elles donnent l'impression de ne chercher qu'à maintenir le statu quo.

¹²https://en.wikipedia.org/wiki/High_Representative_for_Bosnia_and_Herzegovina

Union européenne

La (faible) représentation de l'UE ne permet pas de protéger activement la démocratie en Bosnie-Herzégovine ; elle suit l'évolution de la situation. Une initiative de l'UE visant à créer un conseil de citoyens sur les réformes électorales est restée sans suite.

Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo¹³

Le bureau se consacre à tous les objectifs du Conseil de l'Europe. État de droit, démocratie et droits humains, mise en œuvre des jugements et de la jurisprudence de la CEDH. Bon nombre d'entités de Strasbourg jouent un rôle en Bosnie-Herzégovine, comme la Commission de Venise, le Cabinet, etc. Les personnes consultées estiment que le Bureau est insuffisamment doté en personnel¹⁴, surchargé de travail, focalisé sur la communication des informations appropriées, ce qui laisse peu de place au suivi, au conseil ou même à la dynamique.

Une partie des efforts est consacrée à la coopération avec les autres acteurs internationaux en Bosnie-Herzégovine, comme le Haut représentant, les États-Unis, l'UE et l'OSCE.

Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine¹⁵

L'OSCE prenant ses décisions selon le principe du consensus, certaines de ses activités en Bosnie-Herzégovine sont limitées, notamment en ce qui concerne la lutte contre la discrimination à l'égard des communautés LGBTQI et contre la remise en cause de leurs droits à la liberté d'association ou de réunion. En effet, des États membres de l'OSCE comme la Russie et la Turquie s'opposent à ce type d'activités. L'OSCE n'intervient pas dans les cas individuels, mais uniquement dans l'élaboration des normes (suivi, établissement de rapports internes, lancement d'alertes). Les ONG se sont plaintes de n'avoir que peu d'influence, voire pas du tout, sur les décisions relatives sujets qui seront abordés au cours des prochaines années.

Points méritant une attention particulière

Fonctionnement du système judiciaire

La protection procurée par le système judiciaire est jugée inefficace pour les raisons suivantes :

- Une démocratie ou un processus législatif défaillant ce qui se traduit par des lois qui ne servent que les intérêts de groupes particuliers.
- Des tribunaux et travaux législatifs favorisant ostensiblement les riches et les puissants.
- Des lois de qualité ne sont pas mises en œuvre.
- L'accès à la justice est très difficile et le processus judiciaire est désespérément lent.

¹³ <https://www.coe.int/en/web/sarajevo>

¹⁴ 7 ETP de base et 18 ETP administratifs : aucun conseiller, analyste, chargé de communication.

¹⁵ <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina>

- L'égalité d'accès à la justice est rare, les abus de pouvoir sont monnaie courante et rencontrent peu d'opposition.
- La sécurité juridique est absente (les juges des juridictions supérieures et inférieures peuvent modifier la jurisprudence à tout moment).

Nous avons par ailleurs été informés des lacunes suivantes :

- Les lois et les décisions ne sont pas rendues publiques sous une forme compréhensible par les destinataires ;
- Les lois et les décisions ne sont pas claires et précises ;
- Les décisions des tribunaux ne sont pas considérées comme contraignantes et ne sont généralement pas réitérées ;
- Les procédures de recours contraires à l'éthique des autorités (sachant qu'elles seront finalement perdantes) sont « monnaie courante » et restent impunies grâce aux fonds publics ;
- La police traite les victimes de viol de manière abominable, de telle sorte qu'elles témoignent rarement dans les faits ; la situation des enfants victimes d'abus ou des personnes handicapées est pire encore. Les défenseurs, quant à eux, peuvent conclure un accord avec le procureur de district pour limiter la durée de la peine d'emprisonnement à un an (avec la possibilité de soudoiment).

Intervention de l'institut des médiateurs¹⁶

Trois personnes représentant les trois groupes ethniques de la Bosnie-Herzégovine se partagent le rôle de médiateur. Il existe cinq bureaux. Les institutions de la société civile ne sont plus les bienvenues dans le cadre du processus de sélection du médiateur.

La loi exige que ces trois personnes s'entendent sur un rapport avant sa publication. La sensibilité politique étant un enjeu dans de nombreuses circonstances, il est généralement difficile de parvenir à un accord ; le rapport n'est pas publié et l'institution se trouve ainsi affaiblie.

Même si, selon la médiatrice, le système de partage entre trois médiateurs issus de différents groupes ethniques devant s'entendre sur un accord est difficile, mais donne plus de poids aux décisions prises, les ONG regrettent qu'un grand nombre d'affaires soient tout simplement déclarées insolubles en raison des divergences prévisibles entre les groupes ethniques et qu'elles ne soient donc pas vraiment résolues.

L'auto-évaluation du système de médiation effectuée par une médiatrice lors d'un entretien se démarque nettement du tableau dépeint par les ONG lors de nos réunions. Bien qu'elle nous ait informés que le système est doté de ressources et d'effectifs suffisants pour l'ensemble du pays, les ONG regrettent que leurs demandes soient souvent rejetées par manque de personnel et de ressources.

¹⁶ <https://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=2&lang=EN>

Selon la médiatrice, le suivi des décisions ne fait pas partie du mandat de cet organisme, tandis que selon les ONG il serait en principe possible, mais n'a pas été mis en œuvre faute de ressources.

Liberté d'expression, liberté des médias et sécurité des journalistes

Les ONG spécialisées dans les questions sensibles ou perçues comme négatives par les partis au pouvoir (LGBTIQ+, droits des femmes) éprouvent de grandes difficultés à exercer leurs droits à la liberté d'association et aux manifestations publiques. Lorsqu'elles demandent l'autorisation de manifester, elles doivent assumer la charge financière des mesures de sécurité, qui peut être très élevée. L'accès à la zone où se déroule la manifestation peut être restreint à tel point que les manifestants ne parviennent pas à trouver les points d'accès et renoncent à participer à la manifestation. Par ailleurs, les mesures de sécurité imposantes compliquent la vie des habitants du secteur, qui accusent alors les manifestants d'être à l'origine de leurs problèmes. On note également une tendance à autoriser les manifestations uniquement dans les zones périphériques des villes, voire à adopter des règlements ou des lois qui les interdisent dans la majeure partie d'une ville.

Pour ce qui est des médias, certains rapports font état de manœuvres d'intimidation, de discours de haine et de menaces à l'encontre des journalistes. Se pose en outre un problème concernant les poursuites-bâillons (poursuites stratégiques contre la participation publique - SLAPP), qui sont engagées contre des journalistes ou des médias et s'accompagnent de demandes de dommages et intérêts élevés mettant en péril leur existence et entraînant des procès capables eux-mêmes de ruiner une personne ou une organisation.

Le gouvernement de la Republika Srpska est à l'origine des dernières évolutions en matière de liberté des médias qui remontent à mars 2023. Il s'agit notamment de modifications de son Code pénal, dont les articles 208a et 208b érigent la calomnie et les insultes en infraction pénale. En outre, l'article 208v porte sur la divulgation d'informations personnelles et familiales. Ces lois sont délibérément formulées de manière ambiguë, ce qui donne lieu à des interprétations très larges qui restreignent fortement la liberté d'expression et qui, si elles sont introduites dans la législation, limiteront considérablement la liberté déjà fragile des médias.

Anti-discrimination

La Marche des fiertés illustre bien les mesures citées plus haut. Les organisateurs doivent assumer la charge financière des barrières, des sociétés de sécurité privées et même des ambulances. En outre, les ONG avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont recensé de nombreux défis auxquels sont confrontées les communautés LGBTIQ+ :

- Du fait de l'omniprésence de la morale religieuse (musulmans, catholiques et chrétiens orthodoxes), il n'existe pas d'espaces sociaux sûrs pour les membres de la communauté LGBTIQ+ (absence de bars, théâtres, clubs sportifs). Internet est le seul moyen de rencontrer des personnes partageant la même vision, mais les risques d'escroquerie, de harcèlement, d'abus sexuels et de sollicitation à des fins d'extorsion y sont élevés.

- Les responsables politiques tiennent même des propos haineux à l'encontre de la communauté.
- Les rapports sur les discours de haine sont passés sous silence.

Roms

Selon nos observations, les Roms estiment toujours être traités comme des citoyens de seconde zone. Après plusieurs siècles de présence, ils sont toujours considérés comme des personnes de passage, des intrus et même comme une menace. Dans ce pays fortement divisé sur le plan ethnique, ils sont minoritaires partout. Les espaces de prise de décision ne leur accordent pratiquement jamais de place. Lorsque cette place existe « officiellement », ils doivent souvent se battre dans la pratique pour apporter une contribution pertinente et significative.

Bon nombre de Roms n'ont pas accès à l'assurance maladie, qui va généralement de pair avec l'activité professionnelle ou l'inscription dans un établissement d'enseignement - des conditions qu'ils sont nombreux à ne pas remplir à l'heure actuelle. Malgré les financements octroyés pour améliorer les possibilités d'emploi des Roms, leur taux de chômage reste élevé. La discrimination à l'égard des femmes roms est extrêmement importante, tant au sein de leur propre communauté que dans la société en général. Elle est aggravée par le fait que bon nombre d'entre elles n'atteignent pas le niveau d'éducation primaire. Elles sont donc plus nombreuses à être concernées par les mariages précoces, le trafic d'êtres humains et le travail forcé des enfants.

Si le taux de scolarisation a récemment progressé au sein de la communauté rom, le nombre de décrochages scolaires a également augmenté. Il est regrettable que l'enseignement en langue romani soit inexistant et que la culture rom soit inconnue en Bosnie-Herzégovine, ce qui ne fait qu'aggraver les stéréotypes et la discrimination.

En 2022, le Conseil des ministres a adopté le [Plan d'action pour l'inclusion sociale des Roms](#)¹⁷. L'objectif des activités prévues dans le plan d'action est de réduire la discrimination à l'égard de cette communauté, de prévenir l'antitsiganisme, d'accroître l'emploi ainsi que les taux d'inscription et d'achèvement des études primaires et secondaires des Roms, de garantir une couverture d'assurance maladie universelle pour les Roms et de faire en sorte de légaliser tous les campements informels où ils vivent ou de fournir un logement permanent et décent à ceux dont les campements ne peuvent pas être légalisés. Ce plan d'action propose des mesures conformes au « Cadre stratégique 2020-2030 pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms dans l'UE ».

¹⁷<https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/86d1b88911c83898298eeb47b697d01c.pdf>

Justice transitionnelle

Les stigmates de la guerre sont encore très visibles dans le pays. Les survivants se heurtent, dans leurs demandes d'indemnisation, aux délais de prescription. Lors des entretiens, les ONG nous ont fait part des problèmes suivants :

- La génération de l'après-guerre est une génération perdue.
- La génération d'avant-guerre est celle des élites politiques qui se partagent les revenus du pays, avec la protection du système juridique et la corruption/le népotisme au sein des partis politiques.
- Beaucoup de jeunes appartenant à la génération de l'après-guerre quittent le pays, mais faute de recensement officiel depuis un certain temps, il est difficile de donner des chiffres exacts concernant cette diaspora.
- La justice transitionnelle est entravée par :
 - L'inégalité devant la loi
 - L'insécurité juridique
 - Le système éducatif
 - Le manque de volonté (voire « l'impossibilité ») pour un groupe de regarder son propre passé en face.
- L'État ne finance pas la formation des agents publics afin qu'ils soient en conformité avec les normes de la CEDH (cela vaut également pour d'autres domaines de la justice, notamment la gestion des licences de démonstration).
- Le gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a modifié la loi sur les victimes civiles de la guerre, qui régit désormais le statut des enfants nés d'un viol en temps de guerre et les reconnaît comme des victimes de la guerre. Le statut de victime est ainsi étendu à un vaste groupe puisque 20 000 à 50 000 femmes ont été violées pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine.
- Les Roms sont une communauté oubliée et le sort qui leur a été réservé au cours des siècles derniers n'est pas reconnu.

Personnes en situation de handicap

- L'inaccessibilité des administrations publiques aux personnes en situation de handicap concerne l'ensemble du pays.
 - Les besoins des personnes handicapées en termes de droits et d'équipements n'ont fait l'objet d'aucune étude réaliste.
 - La participation des personnes en situation de handicap au processus décisionnel ou bien leur coopération est inexistante. Les décisions les concernant sont prises sans tenir compte de leur avis.
 - Citons, à titre d'exemple, la construction d'un bâtiment public dont la rampe d'accès est inaccessible aux fauteuils roulants (pente de 38 degrés au lieu des 8 degrés réglementaires). Les fonds recueillis par des bénévoles via un financement participatif pour rendre la rampe accessible aux fauteuils roulants ont été refusés « parce qu'il s'agissait d'un monument ».

- De manière générale, il ressort que les personnes en situation de handicap ont peu de droits, mais lorsque leur handicap a été causé par la guerre (militaires, civils victimes de bombardements en général ou de crimes de guerre particuliers), leur situation est meilleure, car ils sont bien traités par leur communauté.

Conclusions

Les Accords de Dayton signés à la fin de la guerre en Yougoslavie avaient pour but d'établir la paix en Bosnie-Herzégovine en créant un État unique séparé en deux entités : La Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Mais s'ils ont permis de mettre fin à la guerre, ils ont exposé le pays à des défis en termes de développement de la démocratie et de coexistence réelle entre ces entités. Cette visite dans le pays visait à comprendre le contexte dans lequel la société civile fonctionne et elle a mis en lumière certains défis liés à la complexité de la constitution et aux effets durables de la guerre.

Le cadre juridique régissant les ONG est complexe compte tenu de l'existence de règlements tant au niveau de l'État que des entités. Si le processus d'enregistrement des organisations est généralement simple, la législation proposée par la Republika Srpska, qui pourrait limiter les activités et la liberté d'association des ONG recevant des dons de l'étranger, suscite aujourd'hui des inquiétudes. En outre, les modifications apportées au Code pénal pourraient restreindre davantage la liberté des médias, ce qui aggraverait les défis actuels auxquels est confrontée la société civile. Il est nécessaire de sensibiliser la population et de renforcer les capacités en matière de consultations publiques à tous les niveaux du gouvernement afin de favoriser la participation de la société civile à la prise de décision politique. L'accès à l'information reste limité, dans un contexte où les institutions ont souvent une interprétation restrictive de la loi, ce qui entrave la divulgation des informations au lieu de promouvoir la transparence.

En outre, le cadre juridique régissant la liberté de réunion pacifique est décentralisé et n'est pas conforme aux normes internationales, avec pour conséquence des restrictions et des obstacles aux rassemblements publics. Le manque de transparence du financement des ONG est extrêmement préoccupant, puisqu'il n'existe pas d'approche systématique pour réglementer les financements publics. Les ONG sont confrontées à des défis tels que le financement par projet, la hausse des dépenses et l'insuffisance du soutien accordé aux coûts permanents. La corruption et le manque de transparence dans l'attribution des financements perdurent, les facteurs politiques et ethniques influant sur le processus décisionnel. L'inefficacité apparente du système judiciaire, qui favorise des groupes d'intérêts particuliers, entrave sérieusement l'accès à la justice et la responsabilité.

La justice transitionnelle reste un sujet de préoccupation. Les survivants de la guerre éprouvent en effet des difficultés à obtenir justice face à des obstacles tels que les délais de prescription et la réticence de la société à se confronter au passé. Il est essentiel de relever ces défis en garantissant l'obligation de s'expliquer sur les atrocités du passé et en apportant un soutien total aux victimes afin de favoriser la guérison et la réconciliation. En outre, le contexte de travail des ONG traitant de questions sensibles ou impopulaires est difficile et l'inclusion des communautés marginalisées, y compris les personnes en situation de handicap, nécessite une attention et un soutien accrus. Malgré l'engagement des parties prenantes internationales en Bosnie-Herzégovine, leur influence sur la protection de la démocratie et des droits humains est considérée comme limitée.

En conclusion, la Bosnie-Herzégovine est confrontée à des défis importants liés aux divisions ethniques et politiques, à la corruption, à une transparence limitée et à l'inefficacité des

institutions. La résolution de ces problèmes multiformes exige une approche globale. Il est prioritaire de promouvoir la transparence et la responsabilité dans les processus de financement, la sauvegarde de la liberté d'expression et des médias et l'engagement actif des acteurs internationaux pour la défense de la démocratie et des droits humains.

La montée des démocraties populistes et « illibérales » est problématique, car elles menacent (et même dévalorisent) les fondements de la démocratie et de la séparation des pouvoirs. Les normes européennes ne sont plus claires.

Par ailleurs, nous avons été informés qu'un nombre croissant d'organisations de la société civile semble entretenir des relations étroites avec des gouvernements étrangers et n'apporte pas son soutien global au développement démocratique de la Bosnie-Herzégovine.

Recommandations

Recommandations aux pouvoirs publics :

- Retirer la proposition de loi de la Republika Srpska qui créerait un registre spécial des ONG recevant des dons de l'étranger et les qualifierait d'agents étrangers, car elle entraverait les activités et la liberté d'association de ces organisations.
- Renforcer la coopération entre les organisations de la société civile et le gouvernement par l'intermédiaire de l'organe consultatif du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine pour la coopération avec les ONG, en veillant à ce qu'il serve de plateforme pour une coopération et un dialogue constructifs.
- Améliorer l'accès à l'information en favorisant la transparence et la responsabilité et assurer un accès véritable à l'information. Veiller à ce que les institutions interprètent la loi de manière à faciliter la communication d'informations et non la restreindre.
- Harmoniser les lois sur la liberté de réunion pacifique à tous les niveaux de gouvernement, en prenant pour modèle la loi sur les réunions publiques du district de Brčko, car elle est conforme aux normes internationales. Éliminer les restrictions inutiles et les obstacles procéduraux afin d'encourager la participation des citoyens et de protéger le droit de réunion pacifique.
- Instaurer un système de financement public des ONG plus transparent et uniforme, comprenant des règlements juridiques détaillés, des mécanismes clairs pour l'affectation des financements et des systèmes normalisés pour l'établissement de rapports, le suivi, l'examen juridique et l'évaluation. Cela contribuera à réduire la corruption, l'utilisation abusive des fonds à des fins politiques et les conflits d'intérêts.
- Protéger la liberté d'expression et la liberté des médias en combattant activement les manœuvres d'intimidation, les discours de haine et les menaces à l'encontre des journalistes. Retirer les amendements au Code pénal de la Republika Srpska qui

restreignent la liberté des médias et offrir aux journalistes un environnement sûr et favorable afin qu'ils puissent faire leur travail.

- Promouvoir la justice transitionnelle en levant les obstacles qui empêchent les survivants de la guerre d'obtenir justice. Encourager une culture de la mémoire et de la responsabilité, et veiller à soutenir la reconnaissance et les droits des victimes de la guerre, notamment les enfants des femmes violées pendant la guerre.
- Dialoguer activement avec les acteurs internationaux, comme le Bureau du Haut Représentant, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe et l'OSCE, pour renforcer la démocratie, promouvoir les droits humains et soutenir les efforts de réforme en Bosnie-Herzégovine.
- Mettre en place un système dans lequel les Roms et les autres minorités qui ne sont pas (encore) reconnues se voient accorder une place officielle appropriée dans les circuits décisionnels, qui leur rende justice en tant que groupe et respecte les normes européennes applicables aux minorités.
- Garantir une mise en œuvre efficace du plan d'action pour l'inclusion sociale des Roms adopté en 2022.

ANNEXE

Organisation de l'État

Paraphrase de l'article https://en.wikipedia.org/wiki/Bosnia_and_Herzegovina#Politics

À la suite des Accords de Dayton, la mise en œuvre de la paix civile a été placée sous la direction du Haut représentant pour la Bosnie-Herzégovine désigné par le Conseil de mise en œuvre de la paix (PIC). Le Haut représentant est la plus haute autorité du pays. Il dispose de nombreux pouvoirs exécutifs et législatifs, notamment celui de révoquer les fonctionnaires élus et non élus.

En Bosnie-Herzégovine, l'organisation du pouvoir comporte plusieurs niveaux. Le plus important d'entre eux est la division du pays en deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska (République serbe de Bosnie). Ces entités, qui correspondent dans une large mesure aux territoires détenus par les deux belligérants de l'époque, ont été créées par les Accords de Dayton en raison des changements considérables survenus dans la structure ethnique de la Bosnie-Herzégovine.

Le district de Brčko, situé au nord du pays, a été créé en 2000 sur le territoire des deux entités. Il appartient officiellement aux deux, mais n'est régi par aucune d'entre elles et fonctionne selon un système décentralisé de gouvernement local. Lors des élections, ses électeurs peuvent choisir de participer aux élections de la Fédération ou de la Republika Srpska. Le district de Brčko a été salué pour son maintien d'une population multiethnique et d'un niveau de prospérité nettement supérieur à la moyenne nationale.

Le troisième niveau de subdivision politique de la Bosnie-Herzégovine est celui des cantons. Ils sont spécifiques à la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui en compte dix. Chacun d'entre eux a un gouvernement cantonal. Certains cantons sont pluriethniques et ont adopté des lois spéciales afin de garantir l'égalité des trois peuples constitutifs.

Le quatrième niveau de division politique en Bosnie-Herzégovine est celui des 143 municipalités. Elles ont également leur propre gouvernement local et correspondent généralement à la ville ou au lieu le plus important de leur territoire. Elles sont divisées en communautés locales.

Outre les entités, cantons et municipalités, la Bosnie-Herzégovine compte également quatre grandes villes qui sont : Banja Luka, Mostar, Sarajevo et Sarajevo-Est. Le territoire et le gouvernement des villes de Banja Luka et Mostar correspondent aux municipalités du même nom, alors que les villes de Sarajevo et Sarajevo-Est comprennent officiellement plusieurs municipalités. Les villes ont leur propre administration municipale dont le pouvoir se situe entre celui des municipalités et des cantons (ou de l'entité, dans le cas de la Republika Srpska).

Plus récemment, plusieurs institutions centrales ont été créées (notamment le ministère de la Défense, le ministère de la Sécurité, la Cour d'État, le service des impôts indirects, etc.)

dans le cadre du processus de transfert d'une partie des compétences des entités à l'État. Le gouvernement de Bosnie-Herzégovine est entre les mains de dirigeants qui représentent les trois principaux groupes du pays et ont chacun la garantie de bénéficier d'une part du pouvoir..

La présidence de la Bosnie-Herzégovine est assurée à tour de rôle par trois membres (bosniaque, serbe et croate) qui sont élus à la présidence pour une durée de huit mois dans le cadre de leur mandat quadriennal. Les trois membres de la présidence sont élus au suffrage universel direct, les électeurs de la Fédération votant pour le Bosniaque et le Croate tandis que ceux de la Republika Srpska élisent le Serbe.

La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine est composée de neuf membres : quatre d'entre eux sont désignés par la Chambre des représentants fédérale, deux par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et trois par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme après consultation de la présidence. Ces membres ne peuvent pas être des citoyens bosniens.

Programme de la visite.

Dimanche 4 septembre - SARAJEVO

Après-midi : Arrivée de la délégation à Sarajevo, transfert à l'hôtel

Réunion avec l'organisation Civil Rights Defenders

18:30 Dîner avec la délégation, Civil Rights Defenders et les invités

Dimanche 5 septembre - SARAJEVO

Les consultations et le déjeuner qui suit se dérouleront à l'hôtel.

08:30 Réunion avec Civil Rights Defenders

09:00-10:45 Réunion avec les organisations qui se consacrent à l'État de droit, à la corruption et à la réforme électorale.

11:00-12:45 Réunion avec les organisations actives dans le secteur des médias (associations de journalistes, associations de médias, médias indépendants), les organisations œuvrant en faveur de la liberté d'expression et les organisations présentes dans le domaine des droits des minorités et de la discrimination.

13.00-14:00 Déjeuner des représentants de la délégation avec les organisations actives dans le domaine de la liberté d'expression et des organisations présentes dans le secteur des médias.

14:00-16:15 Réunion avec les pouvoirs publics

14:30 Institutions de médiation

Mardi 6 septembre - MOSTAR

10:00-12:00 Réunion avec les ONG exerçant leurs activités à MOSTAR

12:00-13:00 Déjeuner avec les représentants des ONG

13:00-15:00 Réunion avec les pouvoirs publics.

Mercredi 7 septembre – BANJA LUKA

10:00-12 :00 Réunion avec les ONG exerçant leurs activités à Banja Luka

12:00-13:00 Déjeuner avec les représentants des ONG

13:10-15:00 Réunion avec les pouvoirs publics.

Jeudi 8 Septembre - SARAJEVO

09:00-10:30 Réunion avec le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo,

10:30-11:30 Réunion avec les représentants de l'OSCE - Nina Šeremet et Igor Ličina (à confirmer)

11h30-12h30 Réunion avec Civil Rights Defenders

12h00-13h00 Déjeuner