



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<https://pace.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. ...

Version provisoire

## **Le fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine**

### **Rapport<sup>1</sup>**

Corapporteurs : M. Zsolt Németh, Hongrie, Conservateurs européens, Patriotes & Affiliés et M. Pablo Hispán, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

---

<sup>1</sup> Renvoi en commission : [Résolution 1115 \(1997\)](#).

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002. Le pays a de ce fait souscrit et convenu de respecter plusieurs engagements spécifiques, énumérés dans l'Avis 234 (2002) de l'Assemblée parlementaire.
2. En se référant à sa Résolution 2574 (2024), l'Assemblée réaffirme son soutien sans réserve à l'État de Bosnie-Herzégovine et à tous ses citoyens et citoyennes, et invite instamment tous les États membres du Conseil de l'Europe à respecter l'ordre constitutionnel et juridique, la souveraineté et l'intégrité territoriale du pays.
3. L'Assemblée se dit préoccupée par les événements récents survenus en Bosnie-Herzégovine, qui constituent des attaques contre l'État, l'État de droit et les institutions mises en place à la suite de l'Accord-cadre général pour la paix. Il y a toutefois des raisons d'être optimistes, compte tenu des dernières décisions qui ont dissipé certaines de ces préoccupations.
4. À la suite de la décision du tribunal de première instance de Bosnie-Herzégovine de condamner l'ancien président de la Republika Srpska, M. Milorad Dodik, pour non-respect des décisions du Haut Représentant, M. Dodik s'est vu infliger une peine d'un an d'emprisonnement (peine ensuite commuée en amende) assortie d'une interdiction d'occuper toute fonction publique pendant six ans. En conséquence, le 6 août 2025, la Commission électorale centrale a révoqué le mandat présidentiel de M. Dodik. Des élections présidentielles anticipées ont eu lieu en Republika Srpska le 23 novembre 2025.
5. L'Assemblée note que la mission d'observation des élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a salué « le bon déroulement général des élections [présidentielles anticipées], malgré quelques irrégularités », notamment en ce qui concerne le secret du vote. L'Assemblée note que le cadre juridique qui a été modifié en mars 2024 pour améliorer l'intégrité et la transparence du processus électoral est progressivement mis en œuvre. L'Assemblée se réjouit que ces réformes mettent la législation électorale en conformité avec les normes européennes et, en particulier, avec les recommandations formulées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). L'Assemblée souligne l'importance d'assurer que les réformes électorales garantissent la représentation politique des trois peuples constitutifs et des « Autres », dans le respect des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.
6. L'Assemblée observe également avec satisfaction que les autorités de la Republika Srpska ont abrogé les lois adoptées au niveau de l'entité entre 2023 et 2025 qui avaient été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle, notamment : la loi électorale distincte pour la Republika Srpska ; les lois sur les biens immobiliers utilisés pour le fonctionnement de l'autorité publique ; la loi sur la non-application des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine ; la loi sur l'interdiction des activités des « institutions extraconstitutionnelles de Bosnie-Herzégovine » en Republika Srpska ; les modifications du Code pénal de la Republika Srpska ; et la loi relative à un Conseil supérieur des juges et des procureurs distinct pour l'entité. L'Assemblée invite les autorités de la Republika Srpska à engager sans délai la procédure de nomination des juges (aux postes restants) à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, conformément au cadre constitutionnel et juridique applicable, afin de garantir le plein fonctionnement, la stabilité institutionnelle et l'exercice effectif du mandat constitutionnel de la Cour.
7. L'Assemblée souligne une nouvelle fois l'engagement pris par la Bosnie-Herzégovine, dès son adhésion en 2002, de revoir la loi électorale avec l'aide de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à la lumière des principes du Conseil de l'Europe, et de la réviser le cas échéant. L'Assemblée rappelle la nécessité d'engager une réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine pour exécuter l'arrêt *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* et prend note de la décision rendue par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*. À ce propos, l'Assemblée se félicite de la création d'un groupe de travail chargé de préparer les modifications à apporter à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et le projet de loi sur les modifications de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine. L'Assemblée exhorte les partis politiques à trouver un accord sur ces modifications

---

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 9 décembre 2025.

afin de mettre le cadre constitutionnel et législatif en conformité avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

8. L'Assemblée appelle les partis politiques à adopter un ensemble de réformes destinées à améliorer le fonctionnement des institutions publiques, notamment en garantissant que l'architecture institutionnelle permet la participation et la prise de décision effective par les représentants de tous les peuples constituants en accord avec le modèle de partage de pouvoir établi par l'Accord de paix de Dayton, et à trouver une solution durable à la question des biens de l'État.

9. L'Assemblée invite instamment la présidence de la Bosnie-Herzégovine à mener à bien, dans le respect des exigences d'équité et de transparence, la procédure de sélection du juge élu au titre de la Bosnie-Herzégovine à la Cour européenne des droits de l'homme et à soumettre sans plus tarder à l'Assemblée une liste de trois candidatures qualifiées.

10. L'Assemblée encourage les autorités bosniaques à poursuivre leur coopération avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Commission de Venise, et à tirer parti de son expertise pour mener à bien la réforme électorale et constitutionnelle. Elle décide de continuer d'observer de près l'avancée des progrès dans le cadre de sa procédure de suivi.

## **B. Exposé des motifs par M. Zsolt Németh et M. Pablo Hispán, corapporteurs**

### **1. La 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. La dernière résolution adoptée par l'Assemblée concernant le respect des obligations et des engagements est la Résolution 2574 (2024).

2. Dans cette résolution, l'Assemblée a déploré le fait que les élections de 2022 se soient déroulées pour la quatrième fois dans un cadre juridique et constitutionnel contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Dans le même temps, l'Assemblée s'est félicitée des modifications apportées à la législation électorale en vue de garantir l'intégrité du processus électoral. L'Assemblée a exprimé son inquiétude face à l'échec des autorités de la Republika Srpska de mettre en œuvre les décisions contraignantes de la Cour constitutionnelle et a exhorté les autorités compétentes à nommer tous les juges à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.

3. En ce qui concerne le renforcement des institutions démocratiques, l'Assemblée a notamment appelé les autorités de Bosnie-Herzégovine à mettre en conformité la législation électorale avec la Convention européenne des droits de l'homme ; à assurer le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle ; à adopter une nouvelle loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs ; et à améliorer l'efficacité du cadre institutionnel en vue de réaliser les objectifs prévus et de créer les conditions requises avant la fermeture du Bureau du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine.

4. Depuis l'adoption de cette résolution, les événements se sont rapidement enchaînés. Selon le 67<sup>e</sup> rapport du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine au Conseil de sécurité des Nations Unies, les derniers événements ont entraîné « une montée significative des tensions, qui équivaut sans conteste à une crise extraordinaire en Bosnie-Herzégovine depuis la signature de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine ».

5. Le 3 décembre 2024, en conséquence de la fin du mandat de M. Nikoloski, la commission de suivi a décidé de nommer M. Pablo Hispán (Espagne, PPE/DC) corapporteur. Le 20 septembre 2025, le mandat de M. Zsolt Németh (Hongrie, CEPA) a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2026. La commission de suivi a examiné les derniers événements survenus en mars et en mai, puis a tenu une audition en septembre avec M. Elmedin Konakovic, ministre des Affaires étrangères de Bosnie-Herzégovine.

6. Début novembre 2025, les corapporteurs se sont rendus à Sarajevo. La délégation a rencontré la présidente du Conseil des ministres, Mme Borjana Kristo, le ministre de la Justice, M. Davor Bunoza, le ministre des Droits humains, M. Sevlid Hurtic, ainsi que des membres des principaux partis politiques représentés au Parlement. Ils ont également rencontré la présidente par intérim de la Republika Srpska, Mme Ana Trisic Babic. Les corapporteurs tiennent à exprimer leur gratitude au Parlement de Bosnie-Herzégovine et au bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo pour l'aide extrêmement utile qu'ils leur ont apportée dans la préparation de cette mission.

7. Avant que la Bosnie-Herzégovine n'entre en campagne pour les élections générales de 2026, nous avons jugé utile, en tant que corapporteurs de la commission de suivi, d'informer l'Assemblée des derniers événements et de leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions démocratiques dans le pays.

### **2. Évolutions politiques**

8. Au cours de l'année écoulée, la situation politique en Bosnie-Herzégovine s'est traduite par une crise constitutionnelle et institutionnelle profonde, qui a remis en cause la paix, la souveraineté de l'État, le cadre des Accords de paix de Dayton et le rôle des acteurs internationaux. Cette crise résulte en grande partie – mais pas exclusivement – des mesures prises par l'entité Republika Srpska (RS) pour contester la légitimité des institutions de l'État et l'autorité du Bureau du Haut Représentant.

9. Les origines de la crise peuvent être trouvées en avril 2022, lorsque le Haut Représentant a exercé ses pouvoirs pour suspendre l'application de la loi de la Republika Srpska (RS) sur les biens immobiliers utilisés pour le fonctionnement de l'autorité publique, dans l'attente d'un examen par la Cour constitutionnelle. Cette

loi, adoptée par l'Assemblée nationale de la RS en février 2022, visait à établir la propriété de la RS et sa réglementation autonome sur les biens précédemment classés comme appartenant à l'État<sup>3</sup>. Lorsqu'il a annoncé la suspension de cette loi, le Haut Représentant Christian Schmidt a tenu à rappeler que « seul l'État de Bosnie-Herzégovine peut disposer des biens de l'État et régler leur propriété ». Il a en outre souligné la nécessité de préserver l'intégrité constitutionnelle et territoriale établie par les Accords de paix de Dayton. La suspension ordonnée par M. Schmidt a été présentée comme une mesure nécessaire dans l'attente de l'examen par la Cour constitutionnelle. Toutefois, elle a été fermement rejetée par les dirigeants de la RS, dont Milorad Dodik, qui l'a qualifiée d'illégitime et a affirmé que « les biens de la Republika Srpska sont la propriété de la Republika Srpska ». Le 22 septembre 2022, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a conclu à l'inconstitutionnalité de la loi. Elle a estimé que la réglementation et la propriété des biens utilisés par l'autorité publique relevaient exclusivement de la compétence de l'État, en accord avec le principe selon lequel l'État détient la suprématie constitutionnelle sur ces biens.

10. En réaction, l'Assemblée de la RS a adopté une série de lois qui rejettent expressément l'autorité du Haut Représentant et de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Le 27 juin 2023, l'Assemblée de la RS a adopté plusieurs lois qui ont déclaré les décisions de la Cour constitutionnelle non contraignantes sur le territoire de la RS, refusé toute coopération avec les institutions judiciaires et répressives de l'État, et établi des structures parallèles qui remettent directement en cause le cadre constitutionnel du pays.

11. Le Haut Représentant a réagi en abrogeant ces lois et en déclarant que de tels actes menaçaient la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine. Dans ses décisions, il a précisé qu'« aucune entité ni aucun niveau inférieur de gouvernement n'avait la compétence juridique pour appliquer ou rejeter de manière sélective les décisions de la Cour constitutionnelle ou du Bureau du Haut Représentant ». Ce faisant, il a réaffirmé la primauté du droit international et de l'État. Afin de garantir le respect de cette primauté, le Haut Représentant a modifié le Code pénal de Bosnie-Herzégovine de manière à incriminer la non-exécution ou l'obstruction aux décisions contraignantes rendues par les institutions de l'État et par lui-même, et à instaurer des sanctions pénales.

12. Cette réaction a marqué une étape décisive dans la crise, caractérisée par le passage d'un désaccord politique à une forme de répression juridique, avec des dispositions prévoyant des sanctions allant de l'imposition d'amendes à l'emprisonnement pour toute personne – élue ou non – reconnue coupable d'avoir contesté ces mesures. Malgré des abrogations de lois et des avertissements répétés, les dirigeants de la Republika Srpska ont persisté dans le non-respect, allant même jusqu'à promulguer de nouveau les lois abrogées. Cette résistance continue a donné lieu à des enquêtes et à des poursuites officielles contre les hauts responsables de la RS, y compris le président Milorad Dodik, pour obstruction à l'ordre constitutionnel.

13. Le 26 février 2025, le Tribunal de première instance de Bosnie-Herzégovine a déclaré M. Dodik coupable de non-respect des décisions du Haut Représentant et l'a condamné à une peine d'un an d'emprisonnement (peine ensuite commuée en amende) assortie d'une interdiction d'exercer toute fonction publique pendant six ans. Après le verdict, Milorad Dodik a pris la parole lors d'un rassemblement à Banja Luka et a lancé de graves accusations contre le tribunal de Bosnie-Herzégovine et contre la juge qui a pris cette décision<sup>4</sup>.

14. M. Dodik a fait appel de la décision en contestant la légitimité du mandat du Haut Représentant et les modifications du Code pénal sur lesquelles reposaient les accusations. Le 1<sup>er</sup> août 2025, la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine a confirmé le verdict. Cette décision a mis fin au mandat politique de M. Dodik en vertu de la loi électorale, qui prévoit la cessation du mandat en cas de condamnation pénale définitive. En conséquence, la Commission électorale centrale a révoqué le 6 août le mandat présidentiel de M. Dodik. Des élections présidentielles anticipées ont eu lieu en Republika Srpska le 23 novembre 2025.

15. Dans un premier temps, les dirigeants de la Republika Srpska ont rejeté la décision du tribunal et celle de la CEC. Le 22 août, l'Assemblée nationale de la RS (ANRS) a adopté des conclusions qui rejettent la condamnation de M. Dodik et la convocation d'élections anticipées et a ordonné aux institutions et aux parties prenantes politiques de la RS de s'abstenir de toute action liée à la conduite des élections. L'ANRS a également décidé d'organiser un référendum le 25 octobre 2025 sur la question suivante : « *Acceptez-vous les décisions de l'étranger non élu Christian Schmidt et le verdict prononcé par la Cour inconstitutionnelle de*

<sup>3</sup> Pour plus d'informations sur les biens de l'État, voir la partie 5.

<sup>4</sup> [Le tribunal de Bosnie-Herzégovine condamne Dodik, qui déclare que la Bosnie-Herzégovine n'existe plus – European Western Balkans](#)

*Bosnie-Herzégovine contre le président de la Republika Srpska, ainsi que la décision de la CEC de révoquer le mandat du président de la Republika Srpska, Milorad Dodik ? »*

16. Toutefois, le premier parti d'opposition, le Parti démocratique serbe (SDS), a soutenu la participation aux élections. D'autres personnalités de l'opposition – Jelena Trivić du Front populaire et Nebojša Vukanović du parti Justice et ordre – ont fait savoir qu'elles soutiendraient le candidat du SDS aux élections. Le 28 septembre 2025, le SDS a annoncé la candidature de Branko Blanuša, professeur d'université, à la présidence de la Republika Srpska.

17. Le 29 septembre, le parti SNSD dirigé par Milorad Dodik a annoncé qu'il participerait finalement aux élections et a reporté le référendum initialement prévu le 25 octobre au 9 janvier 2026. Le 30 septembre, M. Dodik a confirmé que le SNSD désignerait Siniša Karan, ancien ministre de l'Intérieur de la RS, comme candidat à la présidence de la RS lors des prochaines élections présidentielles anticipées. Le 18 octobre, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (ANRS) a nommé Ana Trišić-Babić présidente par intérim de la Republika Srpska, en remplacement de M. Dodik jusqu'aux élections du 23 novembre, et a annulé les lois adoptées au niveau de l'entité entre 2023 et 2025 qui avaient été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Il s'agissait notamment de la loi électorale distincte pour la RS ; des lois sur les biens immobiliers utilisés pour le fonctionnement de l'autorité publique ; de la loi sur la non-application des décisions de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine ; de la loi sur l'interdiction des activités des « institutions extraconstitutionnelles de Bosnie-Herzégovine » en RS ; des modifications du Code pénal de la RS ; et de la loi relative à un Conseil supérieur des juges et des procureurs distinct pour l'entité. L'ANRS a également abrogé un texte antérieur adopté le 25 décembre 2024 « sur la remise en cause de l'ordre juridique en Bosnie-Herzégovine par la violation des Accords de paix de Dayton ».

18. Dans le même temps, le département du Trésor américain a annoncé que Milorad Dodik, les membres de sa famille et tous ses associés et leurs entreprises avaient été retirés de la liste des sanctions américaines. Selon le communiqué de presse du département d'État américain : « les États-Unis saluent la décision prise aujourd'hui par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (ANRS) qui conforte la stabilité en Bosnie-Herzégovine ».

19. Comme nous avons pu le constater lors de notre séjour du 2 au 5 novembre à Sarajevo, la décision de l'ANRS de retirer toutes les lois déclarées inconstitutionnelles et celle du SNSD de participer à l'élection présidentielle anticipée et d'accepter la révocation du mandat de Milorad Dodik ont considérablement apaisé les tensions. Il nous semble que ces décisions, tout comme la levée des sanctions américaines à l'encontre de M. Dodik et de ses associés, ont donné un élan favorable à des réformes attendues depuis longtemps. Cette dynamique – même si elle est de courte durée, puisque les prochaines élections nationales sont prévues en septembre 2026 – pourrait être mise à profit pour s'attaquer à certains des principaux problèmes que connaît aujourd'hui la Bosnie-Herzégovine, notamment la nécessité de réformer les institutions et celle de régler la question des biens de l'État.

20. La campagne électorale officielle pour l'élection de la présidence de la Republika Srpska n'a duré que deux semaines, mais le ton a été violent à certaines occasions. M. Dodik a qualifié les Bosniaques – l'un des trois peuples constituants de la Republika Srpska – d'« ennemis » et de « force destructrice ». « On peut sentir la puanteur qui émane de Sarajevo, qui empêche depuis des siècles de mener une vie normale ici », a déclaré M. Dodik dans l'un de ses premiers messages de campagne. La Commission électorale centrale a engagé une procédure contre le SNSD pour cette déclaration, à l'issue de laquelle le parti a été condamné à une amende de 30 000 marks bosniaques, soit environ 15 000 EUR<sup>5</sup>.

21. Selon les observateurs conjoints du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès) et du Parlement européen (PE)<sup>6</sup>, « les candidats ont fait campagne librement, mais les avantages indus dont a bénéficié le parti au pouvoir ont créé une situation d'inégalité entre les candidats ». Le taux de participation au scrutin a été très bas, avec 34,79 % des électeurs et électrices. Cette faible mobilisation peut s'expliquer par le fait que le président élu exercera ses fonctions pendant moins d'un an, jusqu'aux élections générales de septembre 2026. Les résultats ont été serrés. Siniša Karan, du SNSD, a recueilli 50,41 % des voix, tandis que Branko Blanuša, candidat de l'opposition, en a recueilli 48,20 %. Malheureusement, les résultats ont été

<sup>5</sup> [Bosnian Serbs Head to Polls to Choose New President After Toxic Campaign | Balkan Insight](#)

<sup>6</sup> [Election of Republika Srpska president saw candidates campaign freely but lacked a level playing field, international observers say | OSCE](#)

contestés. Le SDS a officiellement demandé le recomptage des voix dans trois bureaux de vote (Doboj, Zvornik et Laktasi), au motif que ces lieux ont enregistré les irrégularités les plus graves.

22. Il importe de souligner que cette crise, aussi grave soit-elle, est de nature politique et institutionnelle. Il ne s'agit pas d'un problème de sécurité, et les points de clivage ne sont pas d'ordre ethnique. L'opposition politique en Republika Srpska n'a pas suivi les messages de M. Dodik. Et lorsqu'au plus fort de la confrontation, l'ANRS a adopté une loi pour menacer de poursuites judiciaires les fonctionnaires au niveau de l'État qui ne démissionneraient pas de leurs fonctions au sein de la Republika Srpska, il semblerait que trois fonctionnaires seulement aient quitté les institutions étatiques.

### **3. Les institutions de Dayton et les engagements de la Bosnie-Herzégovine à l'égard du Conseil de l'Europe**

23. La Bosnie-Herzégovine a proclamé son indépendance à l'égard de la République fédérale de Yougoslavie le 1<sup>er</sup> mars 1992. La guerre tragique qui a suivi s'est achevée en 1995 par l'« Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine », également appelé « Accords de Dayton ». La Constitution de la Bosnie-Herzégovine forme l'annexe 4 des Accords de Dayton. Conformément à sa Constitution, la Bosnie-Herzégovine est formée de deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine (également appelée « la Fédération ») et la Republika Srpska, auxquelles il faut ajouter le district de Brčko, un condominium qui appartient aux deux entités.

24. La complexité du cadre institutionnel de l'État de Bosnie-Herzégovine est largement reconnue. Dans un examen complet qui fait autorité, la Commission de Venise a conclu en 2005 que « [e]n bref, les mécanismes décisionnels au niveau de la B-H ne sont ni efficaces ni rationnels, mais pesants, et ils comportent un trop grand nombre de possibilités de blocage de la prise d'une décision quelle qu'elle soit ». « On a l'impression que l'efficacité et la rationalité de la prise de décisions est entièrement sacrifiée au principe consistant à associer les représentants de chaque peuple constituant à la prise de chaque décision. »<sup>7</sup> « La révision constitutionnelle est indispensable, car les dispositions actuelles ne sont ni efficaces ni rationnelles et sont dépourvues de contenu démocratique. »<sup>8</sup> Nous recommandons la lecture de cet avis à quiconque souhaite comprendre en profondeur le fonctionnement des institutions au niveau de l'État de Bosnie-Herzégovine et au niveau de chaque entité.

25. Dans le présent rapport, nous nous concentrerons sur les questions qui concernent directement les obligations et les engagements de la Bosnie-Herzégovine envers le Conseil de l'Europe. L'une des questions les plus controversées est la compatibilité de la norme constitutionnelle des « peuples constituants » avec l'interdiction de la discrimination fondée sur l'origine ethnique. Le préambule à la Constitution qualifie les Bosniaques, les Croates et les Serbes de « peuples constituants ». La Constitution établit une distinction entre les « peuples constituants » et les « autres » (les membres de minorités ethniques et les personnes qui ne déclarent aucune appartenance à un groupe particulier, par exemple parce qu'elles ont épousé une personne d'une origine ethnique différente de la leur, parce que leurs parents ont chacun une origine ethnique différente, ou pour d'autres raisons encore). Jusqu'en 2000, les peuples constituants étaient associés à certaines entités : les Serbes étaient le seul peuple constituant de la République Srpska, et les Bosniaques et les Croates étaient les seuls peuples constituants de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le 1<sup>er</sup> juillet 2000, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a statué que les membres des trois peuples constituants et les « autres » devaient avoir les mêmes droits dans toute la Bosnie-Herzégovine.

26. La protection des intérêts des peuples constituants est assurée au niveau de l'État grâce à un certain nombre de dispositions constitutionnelles relatives au partage du pouvoir. Ces dispositions, qui ont été conçues pour mettre fin au conflit, rendent impossible l'adoption de décisions contraires à la volonté des représentants de l'un quelconque des peuples constituants<sup>9</sup>. Après la décision prise en 2000 par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, des dispositions relatives au partage du pouvoir ont été adoptées dans les deux entités, et des règles de répartition équitable des postes les plus importants entre les trois peuples constituants ont été incorporées dans les Constitutions des entités. Désormais, les représentants des trois peuples constituants disposent d'un véritable pouvoir de blocage dans ces différentes unités, même lorsqu'ils ne représentent qu'un très petit électorat.

<sup>7</sup> CDL-AD(2005)004, paragraphe 56.

<sup>8</sup> *Ibid.*, paragraphe 101.

<sup>9</sup> Voir la partie 4.

27. Ces dispositions constitutionnelles ne figuraient pas dans l'accord de principe qui constituait la trame des futurs Accords de Dayton, mais ont été ajoutées avec réticence à un stade ultérieur des négociations de paix. Conscients que ces principes pourraient entrer en conflit avec les droits humains, les négociateurs des Accords de Dayton les ont mis en balance avec l'article 2 de la Constitution, qui énonce que « les droits et les libertés énumérés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses Protocoles s'appliquent directement en Bosnie-Herzégovine. Ils priment toute autre norme juridique<sup>10</sup> ».

28. Le texte de la Constitution contenait donc une ambiguïté et un possible conflit de normes entre la notion de peuple constituant énoncée dans le préambule et son article 2. Cette ambiguïté était peut-être nécessaire pour obtenir la signature des parties belligérantes en 1995, mais elle constitue un lourd héritage 30 ans plus tard. Lorsque la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002, elle s'est engagée, entre autres, à « revoir la loi électorale, dans un délai d'un an, avec l'aide de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à la lumière des principes du Conseil de l'Europe, aux fins d'amendement, le cas échéant ». Puis, en avril 2005, le Protocole n° 12 à la Convention, qui établit une interdiction générale de la discrimination, est entré en vigueur en Bosnie-Herzégovine.

29. Deux ans après l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1384 \(2004\)](#) sur le « Renforcement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine », dans laquelle elle demandait à la Commission de Venise « de procéder à une évaluation approfondie de la conformité de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine avec la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et avec la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), ainsi que de l'efficacité et de la rationalité des dispositions constitutionnelles et juridiques actuellement en vigueur en Bosnie-Herzégovine ». La Commission de Venise a ensuite rédigé l'« Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant »<sup>11</sup>, qui a été adopté en mars 2005.

30. Après la publication de cet avis, un processus de réforme constitutionnelle a été rapidement engagé et trois solutions différentes pour l'élection de la présidence ont été soumises à la Commission de Venise un an plus tard. La Commission de Venise a publié un autre avis<sup>12</sup> dans lequel elle approuvait deux des trois propositions soumises, sous réserve de quelques aménagements. En avril 2006, un ensemble de modifications constitutionnelles<sup>13</sup>, le *Aprilski Paket*, a été soumis au vote, mais la majorité des deux tiers requise n'a pas été atteinte à deux voix près.

31. Puisque aucune réforme n'avait été adoptée, les dispositions constitutionnelles et électorales qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence de Bosnie-Herzégovine ont été contestées devant la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a rendu sa décision dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* en 2009. Elle a conclu que l'impossibilité pour les candidates et candidats n'appartenant pas à un peuple constituant de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence ne reposait pas sur une justification objective et raisonnable et constituait donc une violation de l'interdiction de discrimination prévue par la Convention européenne des droits de l'homme. Les conclusions de la Cour dans cette affaire ont été rappelées dans plusieurs autres arrêts<sup>14</sup>. Ces affaires sont toujours placées sous la surveillance du Comité des ministres dans l'attente de l'exécution des arrêts en question.

32. Depuis cette décision, de multiples négociations ont eu lieu, sous différents patronages et sous différentes formes, afin d'engager une réforme constitutionnelle et électorale conforme à la Convention. Toutes ces tentatives ont échoué, souvent en raison de l'impossibilité pour les principales parties prenantes politiques de parvenir à un compromis politiquement difficile.

33. La jurisprudence de la Cour européenne a été complétée par la décision rendue par la Grande Chambre dans l'affaire *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, en juin 2025. L'affaire *Sejdić et Finci* portait sur le droit de se présenter aux élections et laissait entendre que le fait d'empêcher des candidates et candidats de participer aux élections en raison de leur appartenance ethnique constituait une discrimination. Dans l'affaire *Kovačević*

---

<sup>10</sup> *Sejdić et Finci*, paragraphe 14.

<sup>11</sup> [CDL-AD \(2005\)004](#)

<sup>12</sup> [CDL-AD \(2006\)004](#) « Avis sur différentes propositions pour l'élection de la présidence de la Bosnie-Herzégovine ».

<sup>13</sup> Voir [CDL-AD \(2006\)004 Avis sur différentes propositions pour l'élection de la présidence de la Bosnie-Herzégovine entériné par la Commission lors de sa 66<sup>ème</sup> session plénière \(Venise, 17-18 mars 2006\)](#) et [CDL-AD \(2006\)019 Avis sur différentes propositions pour l'élection de la présidence de la Bosnie-Herzégovine entériné par la Commission lors de sa 66<sup>ème</sup> session plénière \(Venise, 17-18 mars 2006\)](#).

<sup>14</sup> Voir *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 3681/06, paragraphes 26-43, 15 juillet 2014 ; *Šlaku c. Bosnie-Herzégovine* [comité], requête n° 56666/12, paragraphes 24-34, 26 mai 2016 ; *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 41939/07, paragraphes 38-50, 9 juin 2016 ; et *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* [comité], requête n° 55799/18, paragraphes 25-29, 8 décembre 2020

c. *Bosnie-Herzégovine*, la Cour a établi une distinction claire entre le droit de se présenter à des élections – l'aspect passif du droit de vote – et le droit des électeurs et électrices à exercer leur droit de vote actif. La Cour a noté que les restrictions imposées à l'exercice du droit de vote sur la base de la structure constitutionnelle spécifique d'un État n'étaient pas toutes de nature discriminatoire et pouvaient être justifiées dans certaines situations. Selon la Cour, les aspects actifs et passifs du droit de vote visent à protéger des intérêts différents, ont des portées différentes, impliquent des exigences différentes et peuvent faire l'objet de restrictions différentes. Les États peuvent choisir d'établir des unités électorales sur la base de délimitations administratives existantes ou d'autres critères administratifs, géographiques ou constitutionnels qu'ils peuvent définir en fonction de leurs besoins et circonstances propres. Dans le cas particulier de la Bosnie-Herzégovine, le maillage électoral de la Bosnie-Herzégovine qui sert d'assise à la composition de la Chambre des peuples correspond à la subdivision de l'État en entités et tient au caractère hautement décentralisé et à la complexité sans équivalent de sa structure constitutionnelle, qui est ancrée dans un accord de paix international. Cette décision pourrait s'avérer extrêmement utile dans la recherche d'une solution.

34. Lorsque nous étions à Sarajevo, le Conseil des ministres a décidé de créer un groupe de travail chargé de préparer les modifications à apporter à la Constitution de la Bosnie-Herzégovine ainsi que le projet de loi sur les modifications de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine.

#### **4. Améliorer l'efficacité des structures institutionnelles au niveau de l'État**

35. La réforme électorale n'est pas la seule question institutionnelle qui doit être réglée en Bosnie-Herzégovine. Comme l'a indiqué la Commission de Venise en 2005, « la Constitution de la Bosnie-Herzégovine assure la protection des intérêts des peuples constituants par le biais non seulement de dispositions territoriales qui correspondent à leurs intérêts, mais aussi de la composition des organes de l'État et des règles régissant leur fonctionnement. Il faut bel et bien, en pareil cas, réaliser un équilibre satisfaisant entre la nécessité, d'une part, de protéger les intérêts de tous les peuples constituants et celle, d'autre part, de disposer d'un gouvernement efficace. Toutefois, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine contient de nombreuses dispositions garantissant la protection des intérêts des peuples constituants : le veto au nom d'intérêts vitaux à l'Assemblée parlementaire, le système bicaméral et la Présidence collective sur la base de l'appartenance ethnique. L'effet combiné de ces dispositions rend la tâche d'un gouvernement qui se voudrait efficace extrêmement difficile, sinon impossible. Jusqu'à présent, le système a plus ou moins fonctionné en raison du rôle crucial assumé par le Haut Représentant. Or, ce rôle n'est pas inscrit dans la durée. »<sup>15</sup>

36. Malheureusement, la situation ne s'est pas améliorée au cours des vingt années qui se sont écoulées depuis que la Commission de Venise a rendu son avis. Dans son rapport de 2025 sur la Bosnie-Herzégovine<sup>16</sup>, la Commission européenne a conclu de manière similaire : « la Bosnie-Herzégovine doit aligner son cadre constitutionnel sur les normes européennes et garantir le bon fonctionnement de ses institutions afin de pouvoir assumer les obligations qui découlent de l'adhésion à l'UE. Si une structure étatique décentralisée est compatible avec l'adhésion à l'UE, la Bosnie-Herzégovine devra réformer ses institutions pour pouvoir participer efficacement à la prise de décision européenne et mettre pleinement en œuvre l'acquis communautaire. »<sup>17</sup> La fonctionnalité et l'efficacité des institutions restent des questions essentielles en 2025.

37. L'avis de la Commission de Venise a souligné l'interdépendance de deux spécificités institutionnelles de la Bosnie-Herzégovine : l'existence de nombreux droits de veto et l'institution du Haut Représentant. Le système crée de nombreux points de veto au niveau de l'État et des entités. Les décisions peuvent être bloquées par une minorité dès lors que l'un des peuples constituants s'y oppose. Ce système rend difficile l'obtention d'un consensus législatif et paralyse fréquemment le pays. En contrepartie, et afin de préserver un niveau minimum de fonctionnalité institutionnelle, le Bureau du Haut Représentant peut intervenir comme une « soupape de sécurité » pour débloquer la situation. Une nouvelle fois, l'accord de paix négocié a créé une ambiguïté entre des institutions extrêmement consociationnelles, fondées sur l'idée qu'aucune décision ne peut être imposée à un peuple constituant sans son accord, et une institution internationale dotée d'un pouvoir extraordinaire pour imposer des décisions – dans certains domaines restreints – en cas d'impasse. Cette ambiguïté a également été à l'origine de conflits très durs et il convient d'y mettre fin. Ces deux questions, les nombreux mécanismes de blocage et l'instrument international de supervision, sont liées et doivent être appréhendées de concert.

<sup>15</sup> Avis de 2005, paragraphe 29.

<sup>16</sup> SWD(2025) 751 final, Commission européenne, Rapport 2025 sur la Bosnie-Herzégovine.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 21

#### **4.1. Les droits de veto dans les organes législatifs et exécutifs**

38. Le premier mécanisme permettant d'éviter qu'une décision n'aille à l'encontre des intérêts d'un peuple constituant, quel qu'il soit, est le veto au nom d'intérêts vitaux. Grâce à ce mécanisme de protection, chacun des trois peuples constituants peut bloquer les lois ou les décisions qu'il juge menaçantes pour ses intérêts ethniques vitaux. Ce droit de veto est principalement exercé au sein de la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire, mais il concerne aussi les décisions de la présidence<sup>18</sup>. La Constitution prévoit un autre type de veto, le veto des entités. Il s'agit d'un veto des deux tiers de la délégation de l'une ou l'autre des entités qui, dans la pratique, revêt essentiellement un intérêt pour la Republika Srpska.

39. Outre les systèmes de veto, la composition du Parlement bicaméral contribue aussi à la création de situations de blocage.

40. La Chambre des représentants est composée de 42 membres élus à la proportionnelle sur deux niveaux. Le territoire est divisé en circonscriptions plurinominales, où des élections sont organisées selon le mode de représentation proportionnelle. Ce système garantit une très forte proportionnalité entre les suffrages exprimés et la répartition des mandats et assure la représentation de tous les partis qui obtiennent plus de 3 % des suffrages.

41. La deuxième chambre est la Chambre des peuples. Elle est composée de 15 membres, 5 de chaque peuple constituant. Les personnes qui ne s'identifient pas comme Bosniaques, Croates ou Serbes sont complètement empêchées de se présenter à la Chambre des peuples, ce qui constitue une violation de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>19</sup>. La Chambre des peuples est une chambre dotée des pleins pouvoirs législatifs, et les deux chambres ont exactement les mêmes compétences législatives. Le quorum requis pour la prise de décision à la Chambre des peuples est de neuf délégués présents, sous réserve de la présence d'au moins trois délégués bosniaques, trois délégués croates et trois délégués serbes. Ce type de quorum garantit la représentation ethnique pour toute session ou tout vote valide. Il signifie aussi qu'il suffit que trois membres soient absents pour bloquer le processus législatif. Comme le SNSD et l'Union démocratique croate (HDZ) de Bosnie-Herzégovine ont chacun trois délégués, cela signifie qu'ils disposent d'un droit de veto de fait sur les travaux législatifs. Par exemple, le 3 novembre 2025, lors de notre visite à Sarajevo, trois délégués du caucus croate étaient absents et la Chambre des peuples a dû reporter sa session<sup>20</sup>.

42. Cette situation explique pourquoi de nombreuses propositions de réforme constitutionnelle prévoient une redéfinition des rôles des deux chambres. Comme l'a énoncé la Commission de Venise dans son avis de 2005, « la Chambre des représentants devient la chambre où le travail législatif est accompli et les compromis nécessaires négociés afin de dégager une majorité. La Chambre des peuples n'a que le rôle négatif d'une chambre dont les membres exercent leur droit de veto, car ils considèrent que leur tâche consiste exclusivement à défendre les intérêts de leur peuple sans qu'ils se sentent concernés par l'aboutissement du processus législatif. »<sup>21</sup> L'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité des institutions de Bosnie-Herzégovine nécessiterait donc probablement d'améliorer le processus législatif en réduisant les risques d'abus des vetos au nom d'intérêts nationaux vitaux et des règles de quorum qui permettent d'entraver la prise de décision parlementaire.

43. L'amélioration de l'efficacité de la procédure législative en Bosnie-Herzégovine est également une condition préalable à la fin du mandat d'une autre particularité bosniaque, l'institution du Haut Représentant.

#### **4.2. Le Bureau du Haut Représentant**

44. L'annexe X des Accords de Dayton a établi un Haut Représentant de la communauté internationale, chargé de faciliter la mise en œuvre des accords de paix. Cette personnalité politique nommée au niveau international est investie du pouvoir de prendre des décisions contraignantes relatives à la mise en œuvre des aspects civils des Accords de Dayton. L'exercice de ces pouvoirs, appelés « pouvoirs de Bonn », a soulevé des controverses au fil du temps. Dans sa [Résolution 1384\(2004\)](#) susmentionnée, l'Assemblée a demandé à la Commission de Venise d'évaluer la compatibilité des pouvoirs du Haut Représentant avec la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>18</sup> Pour plus d'informations sur le fonctionnement du veto au nom des intérêts vitaux nationaux, voir l'avis de 2005 de la Commission de Venise.

<sup>19</sup> Voir les développements antérieurs dans l'affaire *Sejdic et Finci*.

<sup>20</sup> [There is No Quorum for the Continuation of the Session of the House of Peoples of the BiH Parliament - Sarajevo Times](#)

<sup>21</sup> Avis de 2005, paragraphe 36.

45. En ce qui concerne le pouvoir de légiférer conféré au Haut Représentant (les pouvoirs de Bonn), la Commission de Venise a rappelé que « le processus législatif de la Bosnie-Herzégovine est anormalement difficile à gérer et offre beaucoup trop d'occasions de bloquer l'adoption des lois. [...] Aussi, le pouvoir conféré au Haut Représentant en matière d'adoption de lois constitue-t-il une soupape de sécurité permettant d'adopter des textes législatifs urgents. » Toutefois, « [l]e principe démocratique de la souveraineté du peuple requiert que la législation soit adoptée par un organe élu par le peuple. L'article 3 du (premier) Protocole à la CEDH dispose que l'assemblée législative doit être élue par le peuple, droit qui est vidé de sa substance si la législation est adoptée par un autre organe. » En conséquence, la Commission de Venise a préconisé que ce pouvoir soit progressivement abandonné et qu'une réforme constitutionnelle soit engagée pour rendre le processus législatif plus efficace.

46. La persistance du Bureau du Haut Représentant et son recours aux pouvoirs de Bonn peuvent alors être compris comme une conséquence et une contrepartie nécessaire aux nombreux mécanismes de blocage qui existent dans le processus législatif bosniaque.

47. Ce sont précisément plusieurs décisions prises en vertu des pouvoirs de Bonn qui ont déclenché la crise politique à l'origine de la révocation du mandat de M. Dodik. L'hostilité de M. Dodik à l'égard de l'institution du Haut Représentant n'est pas nouvelle et coïncide avec le retrait progressif du soutien de la Russie aux efforts déployés pour renforcer la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. Entre 2017 et 2022, la Russie s'est opposée à la déclaration selon laquelle la Republika Srpska n'avait pas le droit de faire sécession, a remis en question la légitimité des arrêts rendus par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et s'est opposée aux déclarations de soutien à la Cour constitutionnelle de Bosnie et à ses juges. Plus récemment, la Russie a boycotté le Conseil de mise en œuvre de la paix et contesté sa décision de soutenir la nomination de Christian Schmidt<sup>22</sup>.

48. M. Dodik considère que la nomination de l'actuel Haut Représentant n'a pas de fondement juridique, car elle n'a pas été approuvée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce raisonnement juridique n'est pas conforme à la pratique internationale ni aux conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>23</sup>. La fonction de Haut Représentant a été mise en place avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu du chapitre VII de la Charte, par un groupe informel d'États qui ont activement participé au processus de paix. Cette personne est choisie par le Conseil de mise en œuvre de la paix, et non par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Sur le plan juridique, il n'est pas nécessaire que le Conseil de sécurité des Nations Unies exprime son soutien à la décision du comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix de nommer un nouveau Haut Représentant pour que celle-ci prenne effet<sup>24</sup>. En 2021, une résolution du Conseil de sécurité a expressément proposé de mettre fin aux pouvoirs du Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine et de fermer son Bureau. Cette proposition de résolution a été rejetée, ce qui prouve que le Conseil de sécurité n'a pas considéré cette institution comme illégitime<sup>25</sup>.

49. Néanmoins, toutes les parties s'accordent à dire que le Bureau du Haut Représentant est une solution temporaire et que la Bosnie-Herzégovine devrait fonctionner sans contrôle international. Dès 2004, les corapporteurs de la commission de suivi avaient estimé que « le moment [était] venu de définir une stratégie claire permettant un transfert des responsabilités du Haut-Représentant aux autorités internes »<sup>26</sup>. En 2006, lors de son entrée en fonction, le Haut Représentant de l'époque, Christian Schwarz-Schilling, avait déclaré : « [l]a Bosnie-Herzégovine doit être pleinement souveraine. Cela signifie que je dois me retirer. »

50. Aussi, en février 2008, le Conseil de mise en œuvre de la paix a fixé cinq objectifs et deux conditions pour mettre fin au mandat du Haut Représentant – le « Programme 5+2 »<sup>27</sup>. Le comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix examine régulièrement les progrès réalisés dans le cadre de ce programme. Si des améliorations ont été apportées dans certains domaines, les désaccords chroniques entre les principaux partis politiques ont néanmoins abouti à une impasse qui a empêché la mise en œuvre intégrale du programme.

51. Au cours de nos discussions à Sarajevo, nous avons entendu des avis très divergents sur l'institution du Haut Représentant. Le SNSD a fait de son opposition au Haut Représentant un argument de campagne et

<sup>22</sup> [Ruska neslaganja u Vijeću za provedbu mira BiH](#)

<sup>23</sup> Voir *Sejdic et Finci*, paragraphe 16.

<sup>24</sup> [Appointment of the High Representatives – Office of the High Representative](#)

<sup>25</sup> [Security Council Turns Down Resolution That Would End Powers of Bosnia and Herzegovina High Representative | Couverture des réunions & communiqués de presse](#)

<sup>26</sup> Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine, Doc. 10200, 4 juin 2004, paragraphe 102.

<sup>27</sup> [Programme 5+2 – Bureau du Haut Représentant](#)

un slogan électoral, tandis que plusieurs autres parties prenantes soutiennent que le Bureau du Haut Représentant est encore nécessaire au bon fonctionnement des institutions. En réalité, ces deux points de vue ne sont pas incompatibles. La fermeture du Bureau du Haut Représentant devrait s'accompagner de réformes constitutionnelles destinées à améliorer l'efficacité de la procédure législative et le fonctionnement de l'exécutif, et à encourager l'appropriation locale et la recherche de compromis.

## **5. Les biens de l'État**

52. L'un des objectifs du « Programme 5+2 » à atteindre avant la fermeture du Bureau du Haut Représentant est le « règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens entre l'État et les autres niveaux de gouvernement ».

53. En Bosnie-Herzégovine, les biens publics sont estimés à plus de 53 % du territoire national. Ils couvrent environ 2,7 millions d'hectares de forêts, de pâturages, de cours d'eau, de ressources minérales et de sites stratégiques. Conformément à la Constitution bosniaque et comme l'ont confirmé plusieurs décisions de justice, ces biens appartiennent exclusivement à l'État de Bosnie-Herzégovine. En 2006, l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine a adopté une loi sur l'interdiction de cession des biens de l'État dont l'objet était de prohiber temporairement la vente, le transfert ou toute forme de cession des biens appartenant à l'État jusqu'à l'adoption d'une législation complète au niveau national relative à la gestion des biens de l'État. Cette mesure législative a été prise pour préserver la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine en empêchant toute cession ou tout transfert non autorisé de biens immobiliers appartenant à l'État, en particulier dans ce contexte de conflits et de tensions persistants entre les entités et l'État au sujet de la propriété et du contrôle des biens publics.

54. Cette question a fait l'objet d'une attention particulière en 2010, lorsque l'OTAN a invité la Bosnie-Herzégovine à titre conditionnel à participer au Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN, dernière étape avant l'ouverture des négociations pour une adhésion à part entière. Pour activer ce plan d'action, 63 sites militaires potentiels devaient être enregistrés comme biens de l'État, dont 23 sont situés en Republika Srpska. Milorad Dodik, qui était alors Premier ministre, n'a accepté cet enregistrement qu'à la condition que le reste des biens publics du pays soit remis aux entités. Cette condition a été rejetée.

55. La question des biens de l'État revêt plusieurs aspects géopolitiques. D'aucuns craignent que, si les entités prennent le contrôle des biens de l'État, des puissances étrangères puissent contrôler des sites stratégiques très proches du territoire de l'UE. En outre, compte tenu du niveau élevé de corruption et des cas de détournement des ressources publiques, l'octroi d'un contrôle unilatéral sur des actifs d'une valeur de plusieurs centaines de milliards EUR nécessiterait des mécanismes de surveillance solides.

56. En février 2022, l'Assemblée nationale de la RS a adopté la loi sur les biens immobiliers utilisés pour le fonctionnement de l'autorité publique. Cette loi classait effectivement certains biens immobiliers comme des actifs de la RS, soumis à la gestion et à la disposition des autorités de la RS, y compris des biens immobiliers précédemment considérés comme appartenant à l'État de Bosnie-Herzégovine. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a déclaré cette loi inconstitutionnelle, ce qui a déclenché l'escalade des tensions à l'origine de la crise politique actuelle (voir plus haut). Selon la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, la Republika Srpska n'a pas compétence pour réglementer les biens publics au niveau de l'État, car cette compétence revient au seul État de Bosnie-Herzégovine.

57. Ce différend constitue un obstacle majeur au développement économique de la Bosnie-Herzégovine, car de nombreux projets d'investissement et de développement impliquent des biens publics, principalement des terres agricoles et forestières. Le 12 septembre 2025, le Premier ministre de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a soumis au Bureau du Haut Représentant une Initiative officielle portant modification de l'interdiction de cession des biens immobiliers de l'État, qui prévoit des dérogations pour autoriser la mise en œuvre de projets d'infrastructure d'intérêt général et d'importance stratégique pour la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Bosnie-Herzégovine. Peu après, le 18 octobre 2025, l'Assemblée nationale de la RS a abrogé la loi sur les biens immobiliers adoptée en 2022, qui constituait un obstacle majeur.

58. Il apparaît donc impératif de régler la question du partage des biens entre l'État, les entités et les autres échelons de gouvernance locaux. Sur le plan institutionnel, c'est une condition nécessaire à la fermeture du Bureau du Haut Représentant, tandis que d'un point de vue économique et politique, cela permettra d'autoriser des projets d'investissement indispensables au développement économique et durable du pays.

## 6. Observations finales

59. Dans sa dernière résolution adoptée en 2024, l'Assemblée avait félicité les autorités de Bosnie-Herzégovine pour le rythme des réformes menées depuis 2022. Depuis, la coalition gouvernementale formée après les élections de 2022 a été dissoute et des blocages politiques et institutionnels ont empêché la formation d'un autre gouvernement.

60. Au cours de l'année écoulée, une grave crise politique a marqué le pays. Au moment où nous écrivons ces lignes, il semble que cette crise ait trouvé une solution dans le respect de l'État de droit avec la mise en œuvre des décisions de la Cour constitutionnelle et du tribunal de Bosnie-Herzégovine ainsi que la tenue d'élections. Malgré leurs lacunes, les institutions de Bosnie-Herzégovine ont fait preuve d'une grande résilience.

61. Au cours de notre visite à Sarajevo, il nous a été dit que la solution à cette crise pourrait créer un nouvel élan. Selon nous, le problème fondamental réside dans le manque de confiance entre les parties prenantes politiques, enlisées depuis de nombreuses années dans une rhétorique conflictuelle. Toutefois, l'objectif commun de l'intégration à l'Union européenne pourrait être un facteur de transformation et contribuer à faire bouger les lignes.

62. Les problèmes que nous avons décrits dans ce bref exposé des motifs sont tous liés d'une manière ou d'une autre et requièrent tous d'instaurer une plus grande confiance et un véritable dialogue entre les parties prenantes locales. Au vu de ce manque de confiance, nous pensons que la transformation radicale des institutions de Bosnie-Herzégovine reste un objectif à long terme. Les conditions préalables à une refonte complète de la Constitution ne sont pas réunies dans la réalité actuelle de la Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, le cadre institutionnel ne peut plus rester inchangé, car le statu quo ne favorise pas l'amélioration de la situation. Des réformes immédiates sont nécessaires pour rétablir la confiance et permettre le dialogue entre les parties prenantes locales sans l'intervention d'acteurs extérieurs.

63. À cet égard, la question de la loi électorale, en particulier en ce qui concerne la présidence de la République, est depuis trop longtemps un sujet de discorde entre les communautés croate et bosniaque de la Fédération. Une solution doit être trouvée pour dissiper la méfiance. Les solutions juridiques sont connues, le Conseil de l'Europe est prêt à fournir toute l'expertise nécessaire pour aider à élaborer une solution conforme à la Convention européenne des droits de l'homme. Il appartient désormais aux représentants politiques de saisir cette occasion et de ne pas répéter les erreurs commises en 2006, il y a vingt ans, lorsqu'une réforme à portée de main a échoué à deux voix près.

64. Maintenant que la loi de 2022 de la RS a été abrogée, la question des biens de l'État peut trouver une solution. Tous les niveaux de gouvernement ont intérêt à trouver une solution rapide. Cela pourrait créer une dynamique très positive et favoriser le développement d'investissements locaux en créant les emplois dont le pays a tant besoin. Le règlement de cette question permettrait en outre de satisfaire l'un des objectifs requis pour fermer le Bureau du Haut Représentant.

65. Le processus d'intégration européenne induira des changements dans l'architecture des institutions étatiques. Le processus de négociation exige une gouvernance forte et une prise de décision rapide, dans la poursuite d'un objectif commun. Ce processus pourrait, à son tour, créer les conditions propices à la discussion et à l'adoption d'une Constitution par les Bosniaques eux-mêmes, ce qui permettrait de tourner la page des accords de partage du pouvoir de l'après-guerre et d'ouvrir le chapitre d'une Bosnie-Herzégovine intégrée à l'Union européenne, dans l'intérêt de tous ses habitants et habitantes.