



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon (2022) 13 REV

23 juin 2022

fmondoc13 REV_2022

or. français.

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine

Note d'information sur le système électoral

Préparée par le secrétariat sous la responsabilité des rapporteurs

Corapporteurs: M. Zsolt NÉMETH, Hongrie, Groupe des Conservateurs européens & Alliance démocratique, et Mme Ekaterina ZAHARIEVA, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. En devenant membre du Conseil de l'Europe le 24 avril 2002, la Bosnie-Herzégovine s'est engagée à « revoir la loi électorale dans un délai d'un an, avec l'aide de la Commission 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 »².

2. L'Assemblée parlementaire a régulièrement rappelé à la Bosnie-Herzégovine cette obligation et l'a invitée à adopter une nouvelle Constitution afin de remplacer le dispositif de représentation ethnique par une représentation fondée sur le principe de citoyenneté, notamment en mettant un terme à la discrimination constitutionnelle envers les citoyens qui ne se sont pas déclarés membres de l'un des peuples constituants.³

3. En 2009, dans les arrêts *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*⁴, la Cour européenne des droits de l'homme a établi que les règles restreignant la possibilité de se porter candidat à certaines élections selon des critères ethniques constituaient une discrimination contraire à la Convention. Depuis 2009, la Bosnie-Herzégovine est donc en contravention avec ses obligations.

4. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté de nombreuses décisions et quatre résolutions intérimaires appelant les autorités et les dirigeants politiques à mettre le cadre constitutionnel et législatif de Bosnie-Herzégovine en conformité avec la Convention. Malgré ces interventions et le soutien important offert aux autorités par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, trois élections générales se sont tenues selon des règles discriminatoires, en 2010, 2014 et 2018. Et le 4 mai dernier, la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine a convoqué les élections générales pour le 2 octobre 2022 sans qu'il n'ait été possible d'appliquer les réformes nécessaires. Pour la quatrième fois depuis treize ans, les élections générales vont

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 23 juin 2022.

² [Avis n° 234 \(2002\)](#) sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine au Conseil de l'Europe, adopté par l'Assemblée parlementaire le 22 janvier 2002, paragraphe 15 iv) b).

³ [Résolution 1383 \(2004\)](#) § 3, [Résolution 1513 \(2006\)](#) § 20, [Résolution 1626 \(2008\)](#) § 8.

⁴ Affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, 15/12/2009.

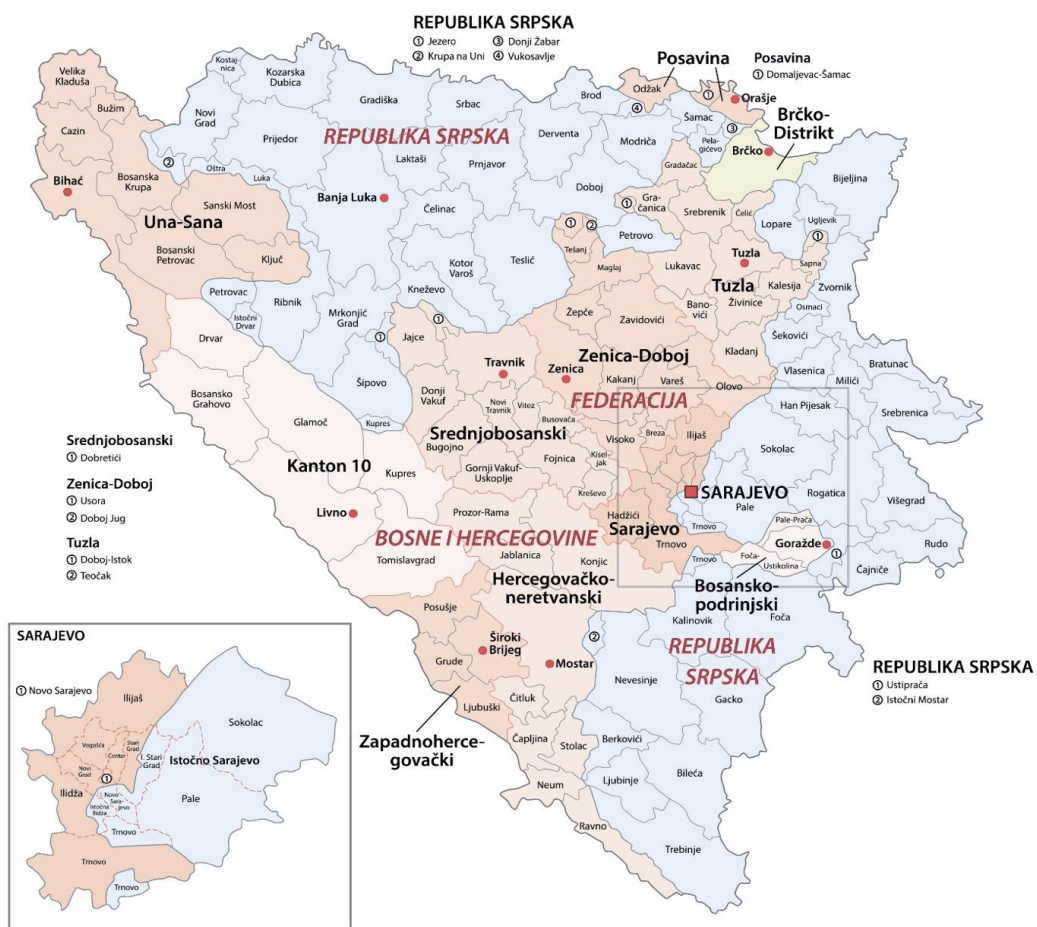
donc se tenir en Bosnie-Herzégovine en application de dispositions constitutionnelles contraires à la Convention.

5. Ces élections interviennent dans un contexte inquiétant. De nombreux observateurs s'accordent à juger que la Bosnie-Herzégovine traverse la pire crise politique depuis la fin de la guerre⁵. L'Assemblée nationale de Republika Srpska a voté plusieurs projets de loi engageant l'Entité dans une démarche de sécession en décembre 2021, tandis que le principal parti représentant les électeurs croates boycotte le fonctionnement de certaines institutions en raison des désaccords sur la réforme électorale.

6. Les institutions de Bosnie-Herzégovine sont connues pour leur complexité. Avant la tenue d'élections d'une importance capitale pour le pays et la région, il nous est apparu utile de dresser un rapide état des lieux du système électoral en vigueur et des pistes de réformes qui ont été proposées.

2. Les institutions de la Bosnie-Herzégovine : un État, deux Entités, trois peuples constituants

7. Le détail du fonctionnement des institutions de Bosnie-Herzégovine a été longuement décrit et analysé⁶, il n'est pas nécessaire d'y revenir dans le cadre de cette note d'information. Nous nous intéresserons uniquement ici aux institutions dont la composition sera déterminée par les élections générales.



8. La Bosnie-Herzégovine est État fédéral composé de deux Entités – la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) et la Republika Srpska (RS) – et d'un territoire distinct, le district de Brčko. Chaque Entité possède sa propre Constitution, un gouvernement, un parlement bicaméral, une force de police, un pouvoir judiciaire (incluant une Cour suprême et une Cour constitutionnelle) et un système juridique, fiscal et éducatif distincts. Au sein de la Fédération, chaque canton dispose également de sa propre constitution, de son propre gouvernement et d'une assemblée cantonale, ainsi que de compétences exclusives. Il existe donc une

⁵ Voir : [61st report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations](#).

⁶ Voir notamment : Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut Représentant, Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)004](#) ; ainsi que le rapport [Doc. 14465](#) du 8 janvier 2018 sur le respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine.

Constitution de l'État de Bosnie-Herzégovine, deux Constitutions des Entités, et dix constitutions des cantons de la Fédération.

2.1. Données démographiques

9. Le seul recensement de la population depuis la fin de la guerre a été réalisé en 2013. La population totale était de près de 3,5 millions d'habitants. Les Bosniaques se déclarant « bosniaques » représentaient 50,11 % de la population, les Bosniaques « serbes » 30,78 %, les Bosniaques « croates » 15,43 % et les Bosniaques « autres », 2,73 %. En Republika Srpska, 81 % de la population se déclarait serbe, 14 % bosniaque et 2,4 % croate. Dans la Fédération, 70 % de la population se déclarait bosniaque, 22 % croate et 2,5 % serbe.

10. Dans son préambule, la Constitution de Bosnie-Herzégovine qualifie les Bosniaques, les Croates et les Serbes de « peuples constituants ». Comme l'a établi la Cour, la classification entre « Croates », « Bosniaques » ou « Serbes » ne repose pas sur un critère précis. « Dans l'ex-Yougoslavie, l'appartenance à un groupe ethnique était décidée par les personnes elles-mêmes, en vertu d'un système d'autoclassification. Ainsi, aucun critère objectif, tel que la connaissance d'une langue déterminée ou l'appartenance à une religion donnée, n'était requis. Il n'y avait pas non plus d'exigence d'acceptation par les autres membres du groupe ethnique concerné. La Constitution ne comporte aucune disposition concernant la détermination de l'appartenance ethnique des gens. Ses rédacteurs ont apparemment supposé que l'autoclassification traditionnelle suffirait.⁷ »

11. Selon la juge Ljiljana Mijović : « l'appartenance ethnique dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine ne doit pas être prise comme une catégorie juridique, dans la mesure où elle dépend exclusivement d'une autoclassification qui, *stricto sensu*, s'analyse en un critère subjectif. Cela signifie en réalité que chacun a le droit de déclarer ou de ne pas déclarer une affiliation à un groupe ethnique. Personne n'a l'obligation de le faire. Il n'y a ni obligation juridique de déclarer une appartenance ethnique ni paramètres objectifs permettant d'établir pareille appartenance pour un individu. »

12. L'appartenance ethnique se résume donc à une déclaration volontaire d'appartenance à un peuple constituant ou à la catégorie des « Autres ». Cette déclaration est réalisée par les parents pour leurs enfants au moment de leur inscription au registre d'état civil. A partir de sa majorité (18 ans), un citoyen peut faire modifier cette mention dans le registre par une simple déclaration⁸. Pour les candidats aux élections, l'appartenance au peuple constituant est indiquée lors du dépôt de la liste électorale et ne peut ensuite plus être modifiée pendant la durée du cycle électoral⁹ (4 ans).

13. La Cour constitutionnelle de B-H a énoncé que les trois peuples – Bosniaques, Serbes et Croates – étaient constituants et égaux dans tout le pays. Le principe de l'égalité des peuples constituants interdit tout traitement privilégié pour un ou deux de ces peuples, toute domination dans les structures gouvernementales et toute homogénéisation ethnique par une ségrégation basée sur une délimitation territoriale.¹⁰

2.2. Éléments communs des institutions de Bosnie-Herzégovine : présidences collégiales, parlements bicaméraux et modes de scrutin

14. Les sources juridiques du système électoral sont multiples : la Constitution de Bosnie-Herzégovine ; les Constitutions de Entités ; les constitutions des dix cantons de la Fédération ; la loi électorale de Bosnie-Herzégovine et les lois électorales applicables dans chacune des Entités. En dépit de la multiplicité de ces sources, certains points communs se dégagent.

15. Les trois Constitutions prévoient la représentation des trois peuples constituants au sommet de l'exécutif : une présidence collégiale au niveau de l'État et un président et deux vice-présidents dans les Entités. La Présidence de l'État et la Présidence de l'Entité de RS sont élues au scrutin majoritaire direct à un tour. Dans l'Entité de FB-H, la Présidence est élue par le Parlement.

16. L'État et les Entités ont un Parlement bicaméral composé d'une chambre représentant les peuples constituants et d'une chambre représentant la population. La composition des chambres représentant les

⁷ CEDH, Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine, [Arrêt du 22/12/2009](#), §11.

⁸ Voir par exemple article 45a of law 47/2018, official gazette of Republika Srpska.

⁹ Cf Loi sur les élections en Bosnie-Herzégovine, article 4.19 §§ 4, 5 et 6.

¹⁰ Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, affaire U 5/98.

peuples constituants¹¹ est fixée selon des critères ethniques rigides : chaque peuple constituant y est représenté à égalité¹². Les représentants en sont élus au scrutin indirect.

17. Les chambres représentant la population¹³ sont toutes désignées selon un même système de représentation proportionnelle à deux niveaux d'attribution des sièges. Le territoire est découpé en circonscriptions – différentes pour chaque élection – dans chacune desquelles est organisé un scrutin proportionnel par liste. Le nombre de mandats attribué à chaque circonscription est déterminé par la loi électorale¹⁴. La répartition des mandats selon le nombre de voix obtenue est effectuée en appliquant la méthode dite « de Sainte-Laguë ».

18. Après cette opération, une part des mandats est attribuée en mandats dits « compensatoires ». Ils sont répartis entre les listes ayant recueilli plus de 3 % des voix en prenant en compte les suffrages résiduels qui n'ont pas permis d'obtenir de mandat dans les circonscriptions en raison des effets de seuil.

19. Ce système garantit une très forte proportionnalité entre les suffrages exprimés et la répartition des mandats et assure la représentation de tous les partis ayant recueilli plus de 3 % des suffrages.

2.3. Rôle de la Commission électorale centrale

20. L'organisation des élections a été confiée à une institution indépendante des Entités. Le cadre législatif des élections est fixé au niveau de l'État de B-H, les Entités pouvant décider certaines adaptations de caractère limité dans le respect des principes définis au niveau central.

21. La loi électorale a été adoptée en 2001 et amendée à plusieurs reprises. Elle confie de très larges responsabilités à la Commission électorale centrale (CEC), dont l'importance et l'ampleur des compétences en font un cas unique. En sus de ses responsabilités électorales, elle est chargée d'appliquer la loi sur les conflits d'intérêts ainsi que la loi sur le financement des partis politiques. La CEC est composée de sept membres : deux représentants de chacun des peuples constitutifs et un représentant des autres citoyens. Ils sont élus par la Chambre des Représentants de B-H au sein d'une liste constituée par une commission parlementaire spéciale.

22. Les fonds alloués à la CEC sont prélevés du budget de l'État de B-H. La CEC gère de manière indépendante les fonds destinés à l'exercice de ses compétences et à l'administration des élections dans les limites de l'enveloppe budgétaire approuvée. Le conseil des ministres de B-H est tenu par la loi de mettre les fonds à disposition de la CEC 15 jours après l'annonce des élections mais n'a pas été en mesure de le faire en raison de l'obstruction politique, remettant en cause la tenue des élections. Le 7 juin, le Haut Représentant a imposé trois décisions pour assurer le financement des élections, se substituant au Conseil des ministres. Les décisions du Haut Représentant fournissent à la CEC les sommes nécessaires pour régler les problèmes de financements des élections de 2022 tout en assurant un financement « automatique et continu » des élections si de telles situations d'obstruction liées à l'adoption du budget devaient se reproduire à l'avenir.¹⁵

3. Les institutions de l'Entité de Republika Srpska

23. La Constitution de la Republika Srpska, adoptée en 1992 et amendée à de nombreuses reprises, tendait à la création d'un État unitaire.

24. Le pouvoir exécutif est confié à un Président et deux Vice-Présidents et au gouvernement, dirigé par un Premier ministre. Le pouvoir législatif est constitué d'un parlement bicaméral composé de l'Assemblée nationale de Republika Srpska et du Conseil des peuples.

¹¹ Chambre des peuples de l'État, Conseil des peuples de RS, Chambre des peuples de la Fédération.

¹² Les Constitutions des Entités prévoient aussi la présence de représentants des « Autres », mais pas celle de l'État de B-H.

¹³ Il s'agit de la Chambre des représentants de l'État, de l'Assemblée nationale de RS et de la Chambre des représentants de la Fédération.

¹⁴ Article 9.2 de la loi électorale de Bosnie-Herzégovine,

¹⁵ [Statement by the HR Christian Schmidt on the financing of 2022 General Elections in BiH | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#)

3.1. L'élection du Président et des Vice-présidents de l'Entité

25. Le Président et les deux Vice-présidents sont élus au suffrage direct. Chaque peuple constituant doit avoir un membre au sein de la présidence.

Candidat	Suffrages	%	Mandat
CVIJANOVIĆ ŽELJKA (SNSD)	319 699	47,04	Président (serbe)
GOVEDARICA VUKOTA (Savez Za Pobjedu)	284 195	41,82	
SALKIĆ RAMIZ - ZAJEDNO ZA BIH	21 292	3,13	Vice-président (bosniaque)
DURAKOVIĆ ĆAMIL (Nezavisni Blok)	10 299	1,52	
LUKIĆ RADOMIR (SDS)	6 021	0,89	
JERKOVIĆ JOSIP (HDZ BIH)	5 881	0,87	Vice-président (croate)
MATIJAŠEVIĆ DARKO (SNS)	4 346	0,64	
(...)	(...)	(...)	

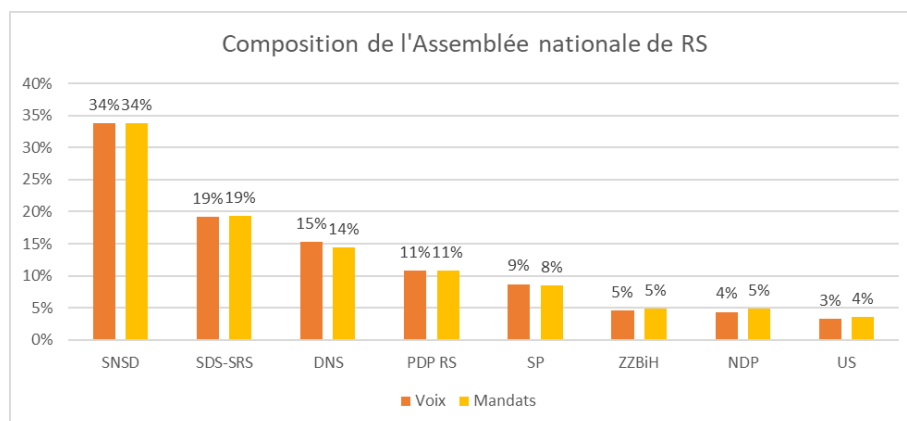
Résultats de la dernière élection présidentielle en RS : M. Cvijanovic a été élu Président avec 47,04 % des suffrages. M. Salkic (3,13 %) et M. Jerkovic (0,87 %) ont été élus vice-présidents.

26. Chaque électeur enregistré sur les listes électorales en RS vote pour un candidat, quel que soit le peuple constituant auquel il appartient. Le candidat de chaque peuple constituant recevant le plus grand nombre de suffrages est élu. Celui ou celle des trois élus ayant reçu le plus grand nombre de suffrages est désigné président, les deux autres sont vice-présidents.

3.2. L'Assemblée nationale de Republika Srpska

27. L'Assemblée nationale de RS est composée de 83 membres ; 62 députés sont élus dans douze circonscriptions plurinominales selon le mode de représentation proportionnelle, les 21 mandats restants sont répartis en mandats compensatoires. L'Assemblée doit comprendre au moins quatre représentants de chaque peuple constituant.

28. Le découpage des circonscriptions et le nombre de mandats est déterminé par les lois de l'Entité de RS. Depuis 2012, l'entité est divisée en 9 circonscriptions. Le registre électoral pour les élections de 2022 a été officialisé par la Commission électorale centrale au moment de l'annonce de la tenue des élections : la moins peuplée des circonscriptions compte 69 983 votants et désigne 4 députés, la plus peuplée compte 276 958 votants et désigne 12 députés à l'Assemblée.



Résultats des élections de 2018.
(Proportion des suffrages obtenus /
proportion de représentants au sein
de l'Assemblée)

29. L'Assemblée nationale de RS a tenu trois sessions ordinaires et neuf sessions extraordinaires au cours des douze derniers mois

3.3. Le Conseil des peuples de Republika Srpska

30. Créé en 2003, le Conseil des peuples est composé de 28 membres, 8 de chaque peuple constituant et 4 représentants du groupe des « Autres ». Ils sont désignés par les élus de chaque peuple constituant respectif au sein de l'Assemblée nationale.

4. Les institutions de l'Entité de la Fédération de Bosnie-Herzégovine

31. La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, adoptée en juin 1994, est issue d'un compromis entre Bosniaques et Croates. Elle crée un État très décentralisée, divisé en dix cantons.

32. Le pouvoir exécutif est confié à un Président et deux Vice-présidents, ainsi qu'à un gouvernement. Le pouvoir législatif est confié à un parlement bicaméral composé de la Chambre des représentants et de la Chambre des peuples. Chaque canton élit une assemblée cantonale.

33. La structure fédérale de cette Entité produit un système d'élections indirectes en cascade, les assemblées cantonales désignant la chambre des peuples de l'Entité, qui concourt à la désignation de la Chambre des peuples de l'État et à celle de la présidence de l'Entité. En raison du boycott d'une partie des représentants croates, ces structures sont dans une situation de blocage depuis les dernières élections de 2018 et le gouvernement s'en tient à la gestion des affaires courantes depuis quatre ans.

4.1. Les assemblées cantonales

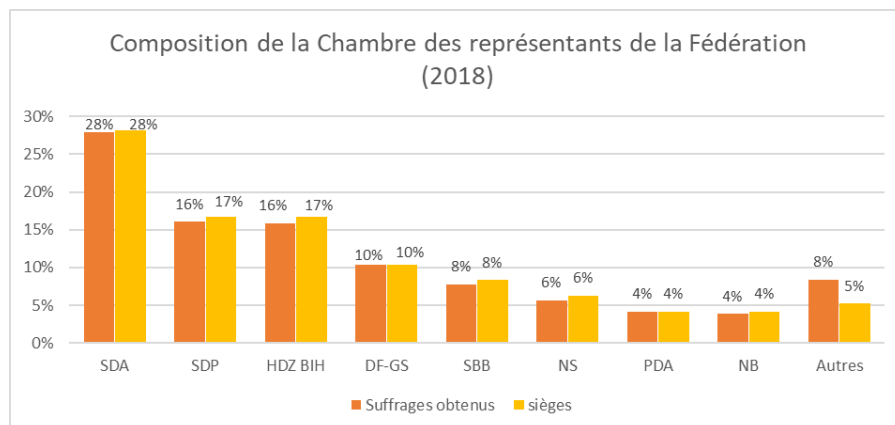
34. Les assemblées cantonales des dix cantons de la Fédération sont élues au scrutin proportionnel par liste, en appliquant la méthode de Sainte-Laguë. Il n'est pas prévu de mandats compensatoires ni de représentation spécifique des peuples constituants. Le découpage des cantons est tel que cinq sont majoritairement peuplés de Bosniaques, trois sont majoritairement peuplés de Croates et deux sont mixtes.

35. Les assemblées cantonales comprennent entre 20 et 35 membres selon l'importance du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales du canton.

4.2. La Chambre des représentants de la Fédération

36. La Chambre des représentants est composée de 98 membres élus au suffrage direct pour un mandat de quatre ans. Le découpage des circonscriptions et le nombre de mandats dans chacune d'entre elle est déterminé par les lois de l'Entité, suivant les principes posés dans la loi électorale nationale.

37. En 2022, les trois-quarts des mandats seront répartis dans douze circonscriptions plurinominales.



Résultats des élections de 2018.
(Proportion des suffrages obtenus / proportion de représentants au sein de l'Assemblée)

4.3. La Chambre des peuples de la Fédération

38. La Chambre des peuples est composée de 58 délégués, élus au scrutin indirect par les assemblées cantonales des dix cantons de la Fédération. Elle doit comprendre 17 délégués de chaque peuple constituant, et de 7 délégués représentant le groupe des « autres ».

39. Les collèges électoraux des représentants bosniaques, croates et serbes et des « autres » de chaque canton désignent des candidats. Le nombre de délégués de chaque peuple élu dans chaque canton est déterminé par la Commission électorale centrale en se fondant sur les données du dernier recensement de la population disponible, donc celui de 2013. Le nombre de délégués et la répartition entre les peuples constituants est déterminé en proportion de la population de chaque canton. La méthode Sainte-Laguë est une nouvelle fois employée pour assurer la meilleure proportionnalité possible.

40. L'élection de la Chambre des peuples doit se tenir après la constitution des assemblée cantonales et au plus tard un mois après la validation des résultats des élections.

4.4. La Présidence et les Vice-Présidences de la Fédération

41. Le Président et les Vice-Présidents de la Fédération sont élus au scrutin indirect par la Chambre des peuples. Les collèges électoraux des représentants de chaque peuple constituant désignent des candidats à la présidence. Des listes de trois candidats, un de chaque peuple constituant, sont proposées au vote de la Chambre des représentants. La liste qui reçoit la majorité des voix à la Chambre des représentants doit ensuite recevoir la majorité à la Chambre des peuples, avec la majorité au sein de chaque collège électoral de peuple constituant. En cas d'échec, une nouvelle tentative est faite. S'il n'est toujours pas possible d'obtenir la double majorité au sein de la Chambre des peuples, la Chambre des représentants a le dernier mot.

4.5. Fonctionnement des institutions

42. La Fédération n'a pas pu constituer de gouvernement à la suite des élections générales de 2018. Le gouvernement élu pour la législature 2014-2018 reste en place pour gérer les affaires courantes¹⁶. Cette situation est directement liée au contentieux autour de la loi électorale : le HDZ BIH, premier parti croate au sein de la Chambre des représentants, refuse de nommer des membres du gouvernement tant qu'un accord sur la réforme électorale n'a pas été trouvé.

43. Les deux chambres du Parlement ont eu une activité très restreinte : dix sessions au cours des douze mois écoulés.¹⁷

44. Ce blocage affecte la composition de la Cour constitutionnelle de la Fédération : sur neuf membres, seuls cinq sont encore en place. Quatre postes restent vacants en raison du refus du Président (HDZ BIH) de la Fédération de transmettre les propositions de nominations à la Chambre des peuples. Le quorum est tout juste atteint et les décisions doivent être prises à l'unanimité. De plus, la formation chargée de trancher les litiges en cas d'invocation d'un intérêt national vital de l'un des peuples constituants ne peut plus fonctionner (les règles de quorum y sont différentes).

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

45. La Constitution de l'État de Bosnie-Herzégovine est venue s'ajouter aux deux Entités. Elle a été négociée dans le cadre des Accords de paix de Dayton, entre les représentants des factions belligérantes. Elle n'a jamais été soumise à l'approbation des citoyens de Bosnie-Herzégovine et constitue le seul cas de Constitution qui n'ait jamais été officiellement publiée dans les langues officielles du pays intéressé.

46. La Constitution prévoit une présidence tripartite, composée d'un membre bosniaque et d'un membre croate élus dans le territoire de la Fédération, et d'un membre serbe élu dans le territoire de la Republika Srpska. Il existe un Conseil des ministres de l'État de Bosnie-Herzégovine. Son Président (*chairman*) est nommé par la Présidence tripartite et confirmé par la Chambre des représentants.

47. Le pouvoir législatif est constitué d'un parlement bicaméral, composé d'une Chambre des représentants et d'une Chambre des peuples. Si la dénomination est identique à celle du parlement de l'Entité de la Fédération, il s'agit d'institutions différentes.

5.1. La Présidence de Bosnie-Herzégovine

48. Chacun des trois membres de la présidence est élu au scrutin majoritaire uninominal à un tour parmi les candidats d'un même peuple constituant.

49. Le membre serbe de la présidence est élu par les électeurs inscrits en Republika Srpska, quelle que soit leur appartenance ethnique. Seuls peuvent se présenter les candidats s'étant déclarés serbe. L'élection se déroule en un seul tour sur tout le territoire de la Republika Srpska, le candidat ayant recueilli le plus de suffrages est élu.

¹⁶ 13 parmi les 16 ministres sont encore en fonction. Deux ministres sont décédés et un a démissionné, ils n'ont pas été remplacés.

¹⁷ Cf. 61st report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, § 67.

50. Le membre bosniaque et le membre croate de la présidence sont élus par les électeurs inscrits sur le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. En pratique, il s'agit de deux élections parallèles au sein de la même circonscription : deux listes de candidats sont offertes au choix des électeurs, celle des candidats croates et celle des candidats bosniaques. Chaque électeur est libre de voter soit pour un candidat croate, soit pour un candidat bosniaque. Le candidat de chacune de ces listes ayant reçu le plus grand nombre de suffrages est élu.

Entité	Candidat	Suffrages	Pourcentage	Résultat
RS	Milorad Dodik (SNSD)	368 210	53,88 %	Élu
	Mladen Ivanić (Savez Za Pobjedu)	292 065	42,74 %	
	Mirjana Popović (Srpska Napredna Stranka)	12 731	1,86 %	
	Gojko Ključević (SDS)	10 355	1,52 %	
FB-H listes bosniaques	Šefik Džaferović (SDA)	212 581	36,61 %	Élu
	Denis Bećirović (SDP)	194 688	33,53 %	
	Fahrudin Radončić (SBB)	75 210	12,95 %	
	Mirsad Hadžikadić (Platforma Za Progres)	58 555	10,09 %	
	Senad Šepić (Nezavisni Blok)	29 922	5,15 %	
	Amer Jerlagić (Stranka Za Bosnu I Hercegovinu)	9 655	1,66 %	
FB-H listes croates	Željko Komšić - Demokratska Fronta	225 500	52,64 %	Élu
	Dragan Čović (HDZ BIH)	154 819	36,14 %	
	Diana Zelenika (HDZ 1990)	25 890	6,04 %	
	Boriša Falatar (Naša Stranka)	16 036	3,74 %	
	Jerko Ivanković-Lijanović (Narodna Stranka Radom Za Boljitak)	6 099	1,42 %	

51. Il n'existe donc pas de lien entre le peuple constituant des électeurs et celui des candidats qu'ils choisissent. Les électeurs serbes de l'Entité FB-H ne peuvent pas élire le membre serbe de la présidence, tandis que les électeurs bosniaques ou croates qui résident dans l'Entité RS ne peuvent pas élire le membre bosniaque ou croate de la présidence. En revanche, les électeurs serbes de l'Entité FB-H peuvent voter pour le membre croate ou bosniaque de la présidence, et les bosniaques ou croates de RS peuvent voter pour le membre serbe. L'effet croisé du critère d'appartenance ethnique pour avoir le droit de se présenter et de résidence pour avoir le droit de voter exclut de fait de nombreuses personnes du processus électoral. La participation à l'élection en 2018 était de 54 % en Republika Srpska et de 48 % dans la Fédération.

52. Selon la Commission de Venise : « Si les membres de la Présidence élus par une Entité représentent non un peuple spécifique, mais tous les citoyens résidant dans cette Entité, il est difficile de justifier qu'ils doivent s'identifier comme appartenant à un peuple spécifique. Une telle règle semble présumer que seuls les membres d'un peuple constituant donné peuvent être considérés comme des citoyens pleinement loyaux de l'Entité capables de défendre ses intérêts. Les membres de la Présidence ont un droit de veto chaque fois que se produit une violation des intérêts vitaux de l'Entité par laquelle ils ont été élus. On ne peut pas affirmer que seuls les Serbes sont aptes et disposés à défendre les intérêts de la RS et que seuls les Croates et les Bosniaques le sont pour ce qui est de défendre les intérêts de la Fédération. L'identité des intérêts établie de cette manière privilégiant l'ethnie entrave le développement d'une identité nationale plus large.¹⁸ »

53. Directement saisie de la question, la Cour a établi que ces dispositions constitutionnelles étaient contraires à la Convention¹⁹. L'impossibilité de se présenter aux élections à la présidence de l'État de Bosnie-Herzégovine pour les citoyens ne s'étant pas déclarés membres de l'un des peuples constituants, ou en raison de la combinaison de leur appartenance à un peuple constituant et de leur lieu de résidence, constitue une discrimination qui ne peut se justifier.

54. A contrario, le HDZ BIH (parti majoritaire des Bosniens croates à la Chambre des représentants) souhaite renforcer le caractère ethnique du vote de sorte que chaque membre de la présidence soit élu uniquement par les électeurs d'un même peuple constituant..

55. La Présidence de Bosnie-Herzégovine est censée rechercher le consensus, son fonctionnement dépend donc beaucoup des personnalités qui la composent. Le mandat qui s'achève aura été marqué par l'opposition sur presque tous les sujets entre le membre serbe de la Présidence (Milorad Dodik) et les membres bosniaque (Šefik Džaferović) et croate (Željko Komšić). Au cours des derniers mois, la présidence n'a tenu que trois séances régulières et quatre séances en urgence. Selon le Haut Représentant, M. Dodik a

¹⁸ [CDL-AD\(2005\)004](#), §69.

¹⁹ Arrêts Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine (2009), Zornic c. Bosnie-Herzégovine (2014), Slaku c. Bosnie-Herzégovine (2016), Pilav c. Bosnie-Herzégovine (2016), Pudarić c. Bosnie-Herzégovine (2020).

bloqué les travaux de la présidence en ne participant pas aux séances ou en votant contre tous les points de l'ordre du jour, y compris l'adoption de l'ordre du jour.²⁰

5.2. Le Parlement de Bosnie-Herzégovine

56. La Constitution établit un système bicaméral composé d'une Chambre des représentants et d'une Chambre des peuples, qui sont dotées des mêmes pouvoirs législatifs.

57. Selon la Commission de Venise : « Les systèmes bicaméraux étant caractéristiques des États fédéraux, il n'est pas surprenant que la Constitution de la B-H opte pour deux chambres. Toutefois, dans les États fédéraux, la seconde chambre a habituellement pour finalité d'assurer une représentation plus forte des Entités plus petites. (...) La situation est toute différente en B-H : dans les deux chambres, les deux tiers des membres émanent de la FB-H, la différence étant que dans la Chambre des peuples, seuls les Bosniaques et les Croates de la Fédération et les Serbes de la RS sont représentés. La Chambre des peuples ne traduit donc pas le caractère fédéral de l'État, mais est un mécanisme supplémentaire destiné à défendre les intérêts des peuples constituants. La principale fonction de la Chambre des peuples aux termes de la Constitution est donc celle d'une chambre où est exercé le veto au nom d'intérêts vitaux.²¹ »

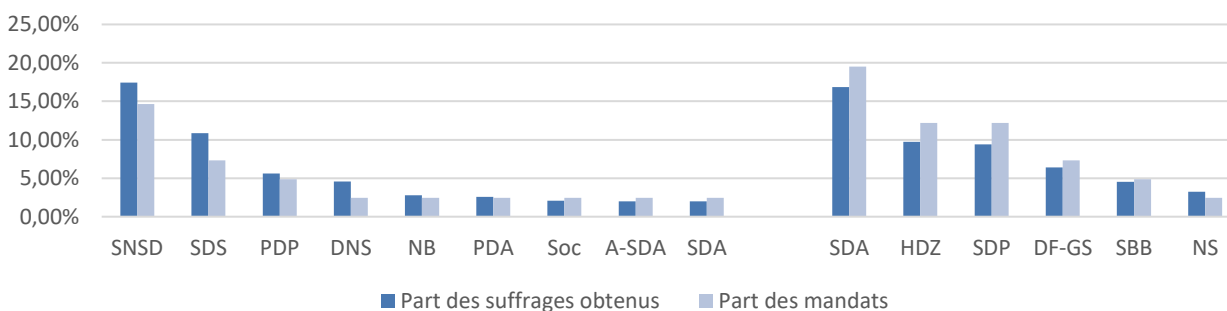
5.3. La Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine

58. Elle est composée de 42 membres, 28 de l'Entité FB-H et 14 de l'Entité RS. Parmi les 28 élus de la Fédération, 21 sont élus dans 5 circonscriptions plurinominales, 7 sont des mandats compensatoires. En RS, 9 sont élus dans 3 circonscriptions et 5 sont des mandats compensatoires.

59. Le découpage des circonscriptions et le nombre de mandats attribué à chacune sont fixés par la loi électorale.

60. La répartition des mandats entre les deux Entités (2/3 pour la Fédération, 1/3 pour la RS) répond à la logique de représentation des peuples constituants et non à une représentation de la population (les électeurs inscrits en Republika Sprska représentent 37,4 % de l'électorat total). Elle induit une légère sous-représentation des électeurs de RS au sein de la Chambre des représentants.

Part des suffrages obtenus et part des mandats au sein de la Chambre de représentants (2018)



61. Le fonctionnement de la Chambre des représentants est gravement perturbé par le boycott décidé par les partis issus de RS. Elle n'a tenu que quatre sessions ordinaires et une session en urgence au cours des douze derniers mois, généralement sans la participation des membres élus en RS.

5.4. La Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine

62. Elle est composée de 15 membres, 5 de chaque peuple constituant. Les membres du collège électoral serbe sont élus par les membres serbes de l'Assemblée nationale de RS. Les membres croates sont élus par les délégués croates au sein de la Chambre des peuples de la FB-H et les membres bosniaques par les délégués bosniaques.

63. Les personnes ne s'identifiant pas comme Bosniaques, Croates ou Serbes sont donc complètement empêchées de se présenter à la Chambre des peuples. En outre, seuls les Serbes résidents de la RS et les

²⁰ Cf. 61st report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on Bosnia and Herzegovina to the Secretary-General of the United Nations, § 48.

²¹ [CDL-AD\(2005\)004](#) §35.

Croates et les Bosniaques résidents de la Fédération peuvent être élus. Nul Serbe de la FB-H et nul Croate ou Bosnien de la RS ne peut siéger à la Chambre des peuples. Une proportion importante de la population de la B-H n'a donc pas le droit d'être élue à la Chambre des peuples.²² La Cour a jugé que ces dispositions étaient discriminatoires et constituaient une violation du droit à des élections libres (violation de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1).

64. Par sa composition, le fonctionnement de la Chambre des peuples est encore plus dépendant de la participation de tous les représentants des peuples constituants. Son activité a été famélique : elle n'a tenu que deux sessions ordinaires et deux sessions en urgence au cours des douze derniers mois, n'adoptant qu'un seul texte législatif, relatif aux droits de douane.

²² *Ibidem*. §79.