

**Council of Europe**  
**Conseil de l'Europe**



**Congress of Local and Regional Authorities of Europe**  
**Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe**

Strasbourg, le 18 décembre 1996.  
s:\delai.md\bureau3\fcgbur.51

CG/Bur (3) 51

**BUREAU DU CONGRES**

**OBSERVATION DES ELECTIONS CANTONALES  
EN BOSNIE ET HERZEGOVINE  
14 septembre 1996**

*Rapport approuvé par le Bureau du Congrès  
le 18 novembre 1996*

---

**Membres de la délégation du Congrès**

M. Alain Chénard (France), M. Gianfranco Martini (Italie), M. Kenneth Bodfish (Royaume-Uni)

## **I - Le cadre général de la mission d'observation**

Après avoir reçu, cet été, une invitation de M. Van Thijn, Coordinateur international des élections en Bosnie et ancien Maire d'Amsterdam et ancien Ministre de l'Intérieur des Pays-Bas, le Congrès a décidé, le 9 septembre dernier, lors de la réunion du Bureau, de participer à une mission d'observation de ces élections, dans le cadre de la mission générale d'observation organisée par l'OSCE. Dans le même cadre, une délégation de l'Assemblée parlementaire a participé à cette mission d'observation.

Le Congrès était représenté par la délégation suivante :

- Alain Chénard (France)
- Gianfranco Martini (Italie)
- Kenneth Bodfish (Royaume-Uni)
- Athanassios Kantarzi (Grèce) et son interprète Eleni Stamati.

Le Secrétariat du CPLRE était représenté par Ulrich Bohner et Richard Hartley.

Le cadre de la mission était organisé comme suit :

- préparation de la mission par l'Assemblée, Vienne, le 10 septembre, 20h00
- briefing des observateurs, par les soins de l'OSCE, Vienne, le 11 septembre
- voyage en Bosnie, le 12 septembre
- familiarisation sur place avec les lieux de déploiement et les bureaux de vote, contacts politiques, le 13 septembre
- observation des élections, le 14 septembre
- débriefing, le 15 septembre
- voyage de retour à Vienne, le 16 septembre.

Pour le briefing à Vienne et pour l'organisation du voyage, l'OSCE avait fait appel à une agence privée (GJW - Government Relations Ltd - Andrew Ellis), et pour ce qui est du voyage même, aux forces aériennes de l'IFOR.

Pour ce qui est du déploiement sur place, l'OSCE avait recruté des observateurs à long terme ("LTO") qui étaient sur place depuis le mois de juillet, et qui ont préparé le déploiement, chacun dans son secteur. (Par exemple, à Sarajevo et à Bihac, il s'agissait de Néerlandais qui avaient préparé des dossiers très détaillés sur chacune des municipalités à l'intérieur du canton de Sarajevo).

Pour ce qui est de la logistique, du logement, des transports et des interprètes sur place, l'OSCE avait fait appel à une autre agence privée ("Crown Agents"). Ceux-ci étaient sur place depuis la mi-août pour, notamment, recruter des chauffeurs et tester leurs connaissances, avec des voitures en bon état de marche, des interprètes pour lesquels des tests d'aptitude avaient été organisés, et des logements, souvent dans des maisons privées, ou dans des petits hôtels, pour les observateurs qui étaient attendus. Ces "Crown Agents" ont fait un travail remarquable, dans la mesure où nous n'avons eu aucune défaillance à déplorer de ce côté-là. D'ailleurs, ils ont une grande expérience dans ce domaine, ayant préparé les aspects logistiques pour les élections récentes dans les territoires palestiniens.

Par ailleurs, l'information des observateurs était bien faite. L'OSCE a ainsi édité un manuel

spécifique pour les observateurs, qui contenait à la fois des informations sur les élections, sur l'attitude à adopter par les observateurs, mais aussi des informations pratiques sur le pays ainsi que des informations concernant, par exemple, le danger résultant des mines. (L'IFOR estime qu'il y a 6 millions de mines actives en Bosnie). Il contenait aussi des questions spécifiques pour le débriefing. Par ailleurs, des questionnaires précis ont été distribués pour l'évaluation des pratiques dans chaque bureau de vote visité.

En outre, l'OSCE avait édité, à la mi-août, un manuel des membres des bureaux de vote, publié sur place en bosniaque, avec une mise à jour de fin-août, et qui avait également été traduit en anglais pour les observateurs.

Le briefing à Vienne avait porté sur les sujets suivants :

- philosophie de l'observation en Bosnie et Herzégovine
- loi électorale et règlements
- situation politique et environnement de la campagne
- arrangements pour le vote et formulaires d'analyse de l'observation
- logistique
- sécurité et communication.

Au total, environ 3000 observateurs ont ainsi été déployés en Bosnie. Ce dispositif a été complété par des observateurs recrutés parmi les ONG déjà actives en Bosnie, et qui sont venues en Bosnie par leurs propres moyens.

Un problème grave doit toutefois être signalé. L'ensemble des dispositions prises par l'OSCE existaient uniquement en anglais, y compris le briefing à Vienne et les interprètes en Bosnie et Herzégovine. Ce fait n'avait pas été signalé et a représenté une difficulté majeure pour certains des observateurs du CPLRE.

Si l'organisation mise en place par l'OSCE est ainsi apparue presque parfaite, on n'a pas pu s'empêcher de penser que ce dispositif revenait finalement, dans bien des cas, à "tirer avec des canons sur des moineaux", dans la mesure où les différents observateurs et surveillants de l'OSCE commençaient presque à se marcher sur les pieds dans les différents bureaux de vote. L'attitude des "superviseurs" de l'OSCE à l'égard des "observateurs" du Conseil de l'Europe n'a d'ailleurs pas toujours été très coopérative, peut-être parce qu'en général les "superviseurs" n'avaient pas la même expérience de l'observation des élections que la délégation du CPLRE.

Par ailleurs, tout ceci n'a pas empêché que moins de soins aient été apportés à certains éléments du scrutin, tels que la préparation des listes électorales ou les instructions concernant les mesures à prendre après la fermeture des bureaux de vote. De ce point de vue, l'organisation était donc loin d'être parfaite.

Néanmoins, nous devons nous interroger sur nos propres pratiques d'observation qui sont loin, à ce stade, du degré de perfection de l'OSCE et qui risquent de laisser bien des questions ouvertes si nous avons l'ambition de vouloir nous substituer à l'OSCE, comme dans le cas des élections municipales albanaises.

L'OSCE n'a accepté que des observateurs qui étaient prêts à participer à l'ensemble de la mission. Du côté du Congrès, le déploiement a été le suivant :

- Sarajevo : MM. Martini et Bohner
- Tuzla : M. Kantarzis et Mme Stamati
- Zenica : M. Bodfish
- Banja Luka : M. Chénard
- Bihac : M. Hartley.

Les endroits retenus constituaient un bon baromètre du climat politique. Par exemple, Bihac et sa région environnante (jusqu'à Bosanska Krupa et Otoka à l'est, et Velida Kladusa au nord, sur la frontière avec la Croatie), étaient l'une des régions les plus touchées par la guerre. Il y avait un risque non négligeable de tensions vu le nombre des personnes déplacées qui devaient traverser la ligne IEBL pour voter. Par ailleurs, le mauvais climat politique a été exacerbé par le conflit armé qui a eu lieu entre deux groupes musulmans (la 5e armée de M. Izetbegovic et les partisans de M. Abdic) et par la proximité de la frontière croate et de sa sphère d'influence.

Bihac et sa région étaient, et le sont d'autant plus actuellement, une zone presque exclusivement musulmane. Quoique Bihac-ville reste relativement intacte, presque tous les villages environnants ont été systématiquement et totalement détruits à la suite de l'avance serbe vers les collines autour de Bihac. La région était également touchée par une purification ethnique importante et par l'existence de camps de concentration serbes, notamment à l'est, vers Sanski Most et Prijedor.

Sur cette mission des membres du Congrès est venue se greffer la mission du Président Claude Haegi qui s'est rendu à Sarajevo le dimanche 15 septembre. Il a souhaité se rendre en Bosnie au moment de cette élection pour participer autant qu'il pouvait le faire à l'observation des élections, et pour tenir une réunion des *ambassades de la démocratie locale* qui fera l'objet d'un rapport séparé.

M. Haegi est arrivé le 15 septembre, à 13h00, en provenance de Split, avec un avion de l'OSCE. Le soir, il a pu observer le comptage des voix dans le centre de comptage de la Mairie de Sarajevo. La commission de comptage, où les délégués japonais étaient très nombreux, venait de terminer le comptage des voix du quart des bulletins concernant la Présidence de la Bosnie et Herzégovine provenant de 83 bureaux de vote.

## **II - Le cadre des élections**

Les élections en Bosnie ont eu lieu à la date butoir qui avait été fixée comme dernière date possible par les Accords de Dayton, à savoir le 14 septembre 1996. Les Accords de Dayton avaient confié la supervision, la préparation et la mise en oeuvre des élections en Bosnie à l'OSCE, et pour ce qui est de la supervision elle-même, éventuellement en coopération avec d'autres organisations internationales.

Dans chacune des deux entités (Fédération de Bosnie et Herzégovine -FBiH- et Republika Srpska -RS-), quatre élections ont eu lieu. Deux élections étaient communes aux deux entités :

- l'élection de la présidence collégiale de la Bosnie et Herzégovine
- l'élection de la Chambre des Représentants de la Bosnie et Herzégovine.

Les deux autres élections étaient différentes :

- en République serbe, il s'agissait de l'élection de l'Assemblée nationale et de la Présidence de la République
- dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine, il s'agissait de la Chambre des Représentants de la Fédération et des assemblées cantonales.

Il est évident que ce sont surtout ces dernières qui ont retenu l'attention des membres du Congrès. L'ensemble des élections étaient organisées par une commission électorale provisoire qui était composée de représentants des différentes entités et de représentants internationaux. L'ensemble de ces travaux étaient coordonnés par M. Van Thijn.

En raison d'un certain nombre d'irrégularités observées en ce qui concerne notamment l'enregistrement des électeurs, l'OSCE a décidé de suspendre les élections municipales qui étaient également prévues à la même date. Elles ont été reportées à une date ultérieure. Les mêmes raisons auraient pu entraîner le report des élections cantonales. Toutefois, dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine, ces élections semblaient nécessaires pour l'élection de la deuxième Chambre de la Fédération qui, à son tour, doit participer à l'élection de la Présidence de la Fédération, de concert avec la Chambre des Représentants.

### **III - Déroulement et irrégularités**

Dans l'ensemble, et malgré les réticences d'un certain nombre d'observateurs indépendants, ces élections qui se sont déroulées dans des conditions très difficiles méritent d'être considérées comme un succès, au moins sur le plan technique, et dans la mesure où elles constituent incontestablement un pas vers la paix et la reconstruction. Malgré quelques actes de violence, commis par exemple par des partisans du SDA contre des hommes politiques de l'opposition comme Haris Silajdžić ou Zlatko Lagumdžija, qui doivent être qualifiés d'intimidations, les élections se sont déroulées dans un climat qui a connu très peu de violence et beaucoup de civisme, dans un pays qui vient juste de sortir de la guerre. L'enthousiasme avec lequel de nombreux électeurs sont allés voter, leur déception lorsque certains d'entre eux ne se sont pas trouvés sur les listes électorales ou n'ont pas pu voter dans les endroits où ils espéraient pouvoir voter, la diligence et la compétence avec lesquelles, dans la grande majorité des bureaux de vote, les commissions électorales des bureaux de vote et les commissions électorales locales ont mis en oeuvre leur mandat témoignent d'une maturité politique certaine et de la volonté de prouver à l'Europe et aux observateurs internationaux que la Bosnie et Herzégovine doit être considérée comme un pays faisant partie de la communauté des Etats européens.

La bonne humeur et l'optimisme pour l'avenir de la part des votants, abstraction faite de leurs origines, renforcent la théorie que la guerre était provoquée moins par l'existence de rivalités ethniques historiques que par la manipulation d'un petit groupe d'hommes politiques - même si, pour les gens qui ont beaucoup perdu et souffert de la guerre, il restera certainement, et pour longtemps, des antagonismes.

En revanche, il demeure certainement une très grande inquiétude en ce qui concerne la signification de ces élections pour l'unité du pays dans son ensemble. Si certains estiment, à l'heure actuelle, que ces élections ont été un moyen pour cimenter et légitimer la division du pays en deux, voire trois entités qui vont rechercher leur indépendance grâce à une nouvelle légitimité des différents représentants, d'autres estiment au contraire que la nécessité pour les nouveaux élus de travailler ensemble devrait les inciter à donner un minimum d'unité au pays dans son ensemble. C'est la fonction même de ces élus qui aurait un effet d'entraînement. Toutefois, il est trop tôt pour répondre à ces questions.

S'il reste donc une impression positive, dans l'ensemble, il ne faut pas se voiler la face devant les problèmes qui ont marqué l'environnement politique dans lequel se déroulent ces élections et les irrégularités qui ont marqué les élections en tant que telles.

Dans la première catégorie, il est évident qu'on doit déplorer un manquement de la communauté internationale à faire en sorte que les Accords de Dayton soient appliqués dans leur totalité. C'est ainsi qu'il est évident qu'une des conditions fixées à Dayton, la liberté de mouvement des citoyens sur l'ensemble du territoire, est loin d'être remplie. En effet, l'IFOR n'a dégagé pour cette journée qu'un petit nombre de routes centrales sur lesquelles elle estimait pouvoir garantir la liberté de mouvement. Un observateur qui a, malgré la réticence de son chauffeur, traversé la ligne de démarcation inter-entités (IEBL) a noté que le policier (serbe) de l'endroit a dit à ce dernier "ça va bien pour aujourd'hui, mais si tu repasses demain, ..." et il lui a fait le signe de lui couper la tête. Une autre illusion de Dayton est le retour des réfugiés dans leurs maisons. En effet, la liberté de mouvement créée, très partiellement, pour cette journée des élections n'a pas suffi à permettre aux réfugiés de revoir leurs maisons puisqu'ils ont souvent dû voter dans des bureaux de vote spéciaux, érigés à l'extérieur des villes ou villages dans lesquels ils étaient censés retourner. Outre les maisons détruites qui rendent un retour difficile, il semble désormais acquis qu'aucun réfugié bosniaque ne pourra retourner dans sa maison dans la Republika Srpska et qu'aucun Serbe n'osera retourner dans la maison qu'il a quittée dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine. Des appréhensions similaires existent entre les musulmans et les Croates. Enfin, la communauté internationale n'a pas réalisé les Accords de Dayton en ce qui concerne l'arrestation des criminels de guerre. M. Karadžić a pu voter à Pale sans être inquiété le moins du monde par l'IFOR qui devait pourtant être présente. En outre, l'Etat croate de Herzeg-Bosna, qui devait se dissoudre d'après les Accords de Dayton, existe toujours, comme une sorte de 3e entité non reconnue.

En ce qui concerne le déroulement des élections en elles-mêmes, on a pu noter en particulier que l'information des citoyens était insuffisante, tardive et très biaisée. En particulier, les informations indépendantes par radio et télévision n'ont été mises en place que très tardivement par l'OSCE. Aussi, un grand nombre d'électeurs se trouvaient-ils dans l'ignorance sur beaucoup d'aspects du scrutin, même s'ils savaient que les listes électorales avaient été publiées et qu'ils avaient pu en prendre connaissance, voire les faire amender. En particulier, l'ignorance semblait grande en ce qui concernait les élections cantonales dont l'existence passait quasiment inaperçue auprès des électeurs et pour lesquelles beaucoup ont découvert subitement un quatrième bulletin dans les bureaux de vote. Là encore, il était difficile pour l'électeur de faire son choix, dans la mesure où les noms des candidats étaient bien affichés dans le hall d'entrée des bureaux de vote, mais qu'il pouvait être très difficile pour un électeur de se rappeler les noms des candidats dans l'isoloir, où seuls étaient disponibles les bulletins de vote comportant le nom des partis pour lesquels ces candidats se présentaient. Par ailleurs, le matraquage par les médias des partis nationalistes,

pendant toute la durée de la préparation de ces élections, a certainement eu une influence décisive sur le résultat.

Un autre grand problème étaient les listes électorales elles-mêmes. Chaque citoyen était appelé à voter dans la commune où il avait été recensé en 1991. Seules les personnes recensées en 1991 avaient le droit de vote. Cette disposition excluait du droit de vote, par exemple, des Bosniaques qui vivaient à l'étranger, voire dans d'autres républiques yougoslaves, en 1991. Des listes avaient été publiées au mois de juillet 1996, qui pouvaient être consultées, et pour lesquelles l'électeur pouvait demander l'amendement. Toutefois, un bon nombre d'électeurs qui avaient consulté les listes et noté qu'ils y figuraient ont constaté que leur nom ne figurait finalement pas sur les listes imprimées et publiées à quelques jours du scrutin, disponibles dans les bureaux de vote. En effet, il semble qu'il y ait eu un grand nombre d'erreurs de transcription, parfois jusqu'à 30 %. En général, l'erreur était de l'ordre de 5 à 10 %. Le classement des électeurs, non pas par ordre alphabétique, mais par date de naissance, rendait d'ailleurs difficile la recherche d'un nom sur la liste au cas où la date de naissance aurait été erronée.

A titre exceptionnel, les personnes pouvaient demander à voter non pas là où elles avaient vécu en 1991, mais dans la commune où elles souhaitaient vivre à l'avenir ou, en ce qui concerne les personnes déplacées, dans leur commune de résidence actuelle, mais en votant pour la commune dans laquelle elles avaient vécu avant la guerre ("absentee voting"). Il semblerait qu'il y ait eu des abus, notamment dans le premier cas, où de nombreuses personnes n'y ayant vécu se seraient inscrites pour voter dans des localités comme Srebrenica, Žepa ou Brčko. Le vote des personnes déplacées dans leur zone de résidence actuelle ("absentee voting") était également largement utilisé, beaucoup d'électeurs craignant de retourner physiquement dans les endroits d'où ils avaient été chassés pendant la guerre. En ce qui concerne l'absence de noms sur la liste, parfois les électeurs ont pu y porter remède en allant à la municipalité, dans les cas où une comparaison entre les deux listes montrait qu'ils avaient effectivement résidé dans la commune en 1991. En pratique, cette possibilité n'était pas très bien exploitée, notamment par les votants âgés ou infirmes.

Personne n'était d'ailleurs en mesure de dire combien d'électeurs étaient finalement enregistrés, ni sur l'ensemble du territoire de la Bosnie et Herzégovine, ni dans quelle "obština". Pour le vote, cela était de toute façon impossible, l'électeur pouvant voter dans n'importe quel bureau de vote de sa commune. Dans ces conditions, il était impossible d'avoir une idée claire sur le taux de participation.

Dans quelques régions, notamment autour de Bihać, la délégation a été informée de l'exercice d'influences par les membres de la commission d'un bureau de vote qui "guidaient" les votants dans leur choix sous prétexte de leur expliquer la procédure.

La délégation a aussi vu plusieurs exemples de publicité en faveur d'un parti ou d'un autre, notamment en faveur des partis majoritaires, dans la proximité des bureaux de vote, le jour même du scrutin.

A l'issue du scrutin, à 19h00, il y avait des cas où les urnes n'étaient pas fermées correctement avec le matériel fourni par l'OSCE, matériel qui, d'ailleurs, était de loin trop fragile et facile à remplacer. Par ailleurs, il n'y avait pas de possibilité pour les votants malades d'aller voter le jour du scrutin.

Un autre problème était l'exiguïté de certains bureaux de vote, dont certains étaient également établis dans des maisons privées, dans la mesure où beaucoup de bâtiments publics étaient détruits ou inutilisables. L'exiguïté des bureaux de vote rendait le vote secret difficile, dans la mesure où les votants étaient parfois nombreux à se presser derrière les isolements. Il s'y rajoutait que les bulletins de vote étaient imprimés en tout petits caractères, ce qui rendait leur lecture difficile pour de nombreuses personnes âgées qui voient assez mal et n'ont pas l'argent pour s'acheter des lunettes. Une occasion rêvée pour certains membres de la présidence du bureau de vote, voire pour des observateurs de certains partis de se rendre "utiles" en aidant ces personnes à remplir leurs bulletins, dans les isolements. Un autre élément qui a causé beaucoup d'émoi était le fait que le règlement de la commission électorale provisoire prévoyait que les bulletins soient remplis au crayon. De nombreux électeurs craignaient en effet que leurs bulletins ne soient trafiqués après le vote. Le scellement des urnes et la surveillance très étroite du comptage dans des centres de comptage sous contrôle très strict de l'OSCE rendaient cependant une telle hypothèse très difficile. Néanmoins, et pour rassurer les électeurs, de nombreux bureaux de vote ont finalement accepté que les électeurs remplissent les bulletins à l'encre.

La clôture des bureaux de vote a souvent été difficile, en raison notamment d'un manque d'instructions de la part de l'OSCE. Ceci a engendré, dans certains cas, de longs débats avec les Présidents des bureaux de vote, la police locale, l'IFOR et finalement l'OSCE. Il est apparu notamment qu'il y avait des dysfonctionnements dans la coopération entre l'OSCE et l'IFOR.

La délégation a entendu plusieurs cas de défaillances et de situations presque chaotiques dans les centres de comptage. A Bihac, par exemple, les urnes ont été entassées les unes sur les autres, et l'atmosphère ressemblait plus à celle d'un hall de gare qu'à celle seyant à un centre de comptage.

#### **IV - Les élections cantonales et leurs enjeux**

Les Accords de Dayton prévoyaient que, si cela était faisable, il convenait d'organiser des élections cantonales et municipales. Dans les Accords de Dayton, il n'était pas spécifié que cette clause s'adressait seulement à l'une des entités de la Bosnie et Herzégovine. Néanmoins, il s'est avéré qu'en Republika Srpska on n'a jamais songé à créer des cantons, et la communauté internationale ne semble pas avoir insisté dans ce sens.

A côté des 140 municipalités (qui ont également constitué les circonscriptions électorales pour cette élection), dix cantons ont été créés dans la Fédération avec entre 15 et 59 membres à élire pour une assemblée cantonale constituée d'une seule chambre. Les électeurs pouvaient voter pour un seul parti ou pour un candidat indépendant. Ainsi, un candidat indépendant s'était effectivement présenté au canton de Sarajevo. A noter que pour ce canton, M. Kupusovic était candidat en tête de liste pour les libéraux, alors que Mme Hadžovic, actuelle Présidente du canton, ne se trouvait pas sur la liste des candidats de son parti (SDA). Pour ces élections cantonales, les résultats peuvent être peu clairs dans la mesure où les noms des candidats n'apparaissaient pas sur les bulletins qui comportaient seulement le nom des partis. Les sièges devaient être alloués en fonction d'une représentation proportionnelle utilisant le système Hare ainsi que le système du "plus fort reste". Comme pour les autres élections organisées le 14 septembre, la période d'élection pour ces assemblées cantonales est de deux ans.

Ceci dit, de très nombreuses questions restent ouvertes :

- quelles sont les relations entre ces assemblées cantonales élues et un éventuel exécutif cantonal ?
- quelles sont les compétences des assemblées cantonales ainsi créées ?
- quel est le rôle des assemblées cantonales pour l'élection de la Chambre haute, ou Sénat, de la Fédération de Bosnie et Herzégovine, Chambre qui à son tour doit participer, avec la Chambre des Représentants élue au même moment, à l'élection de la Présidence de la Fédération ?
- quelle est la répartition des compétences entre les cantons, les municipalités, la Fédération et les instances de la Bosnie et Herzégovine dans son ensemble?
- enfin, une question très importante reste ouverte. Dans la Fédération, certains cantons doivent être monoethniques (dans la partie croate ou dans la partie musulmane), alors que d'autres doivent être mixtes ou pluriethniques, comme c'est le cas par exemple pour Mostar. Le statut du canton de Sarajevo ne semble pas être défini à cet égard. Alors que M. Kupusovic et d'autres représentants de partis d'opposition sont pour un canton de Sarajevo mixte et pluriethnique, les représentants du SDA semblent vouloir transformer Sarajevo en canton musulman. Il ne semble pas clair qui décide finalement de cette définition ni quel sera le poids des résultats de l'élection cantonale par rapport à ce problème. Une grande pression de la communauté internationale sera sans doute nécessaire à cet égard, en espérant que cette pression devrait permettre à M. Steiner ou M. Bildt de trancher la question en faveur d'un canton de Sarajevo multiethnique. Nous devons donc être très vigilants à cet égard et le CPLRE ainsi que le Conseil de l'Europe dans son ensemble, devraient exercer une pression allant dans le sens d'un Sarajevo pluriethnique.

## **V - Les élections municipales et leurs perspectives**

La Bosnie et Herzégovine comptait à l'origine 109 communes, plutôt grandes, dans la mesure où elles se partagent les quelque 3 millions d'électeurs du pays. Toutefois, suite à la division du pays entre les deux entités, Fédération de Bosnie et Herzégovine et Republika Srpska, on compte aujourd'hui 140 communes, un grand nombre existant en double de part et d'autre de l'IEBL ("Inter entity boundary line"). Ce rapport comporte en annexe la carte de ces communes ou "obštinas" ainsi que leur liste. En revanche, il ne nous a pas été possible, à ce jour, d'obtenir une liste et une carte des cantons.

La raison principale pour le report des élections municipales semble avoir été les manipulations des listes électorales concernant notamment le vote des réfugiés, mais aussi l'inscription massive de personnes déplacées dans certaines municipalités dont la composition ethnique est disputée. Comme par ailleurs les élections nationales ont montré que beaucoup de problèmes étaient liés à l'état actuel des listes électorales, il semblerait préférable de pouvoir procéder à une révision en profondeur des listes électorales, et peut-être des conditions d'inscription sur celles-ci, en vue des élections municipales. Si certains souhaitent l'organisation de ces élections municipales dans un délai très rapproché, par exemple en novembre prochain, il semblerait que d'autres, notamment certains responsables de l'opposition, souhaiteraient avoir davantage de temps pour la préparation de ces élections municipales et qu'ils préféreraient qu'elles soient organisées au printemps prochain.

Seule cette solution permettrait aussi de régler le problème fondamental des listes électorales. On peut se demander en particulier si pour des élections municipales qui doivent entraîner une gestion municipale tournée vers l'avenir, il est raisonnable de faire voter des réfugiés qui ne rentreront jamais dans les municipalités en question, ou encore des électeurs absents qui, eux aussi, ne rentreront jamais dans la municipalité qui se trouve désormais dans l'autre entité ou sous la domination d'une autre ethnie. Face à cette situation, il serait raisonnable de limiter les électeurs municipaux à des personnes qui résident effectivement dans une commune ou qui, pour le moins, s'y rendront personnellement au moment du scrutin et qui manifesteront clairement l'intention d'y vivre ultérieurement. Toute autre pratique n'est que de la "poudre aux yeux", et ne permettrait que de nourrir des illusions génératrices de nouveaux conflits.

Toutefois, ces élections municipales soulèvent aussi toute une série d'autres questions:

- les élections municipales auront-elles lieu simultanément dans la Fédération et dans la Republika Srpska ?
- qui fixe les conditions dans lesquelles ces élections municipales auront lieu : le législateur des deux entités, le législateur de la Bosnie et Herzégovine dans son ensemble, ou encore l'OSCE ?
- ou alors, au moins dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine, laissera-t-on le soin aux autorités cantonales fraîchement élues de fixer elles-mêmes les conditions de ces élections municipales ?
- qui sera alors appelé à observer ces élections : s'agira-t-il une fois de plus d'une organisation de l'OSCE ou entrerons-nous dans un système normal d'observation où chacun envoie comme il l'entend ses observateurs à ces élections municipales ?
- qui fixera la date des élections municipales ?
- quels seront les pouvoirs des municipalités ainsi élues, notamment par rapport aux cantons ?
- s'agira-t-il seulement d'élire une assemblée municipale ou conviendra-t-il également d'élire directement le président de la commune, comme cela se fait dans de nombreux pays européens ?

Quoi qu'il en soit de toutes ces questions, il est important que le CPLRE et le Conseil de l'Europe jouent un rôle actif dans le cadre de la préparation de ces élections municipales, et ceci de différentes manières :

- le CPLRE doit avoir plus de liberté d'action pour les élections municipale, même s'il s'avérait qu'il doit travailler de concert avec l'OSCE pour des raisons de sécurité et d'accréditation. Il est important que les délégués du CPLRE puissent jouir d'une influence plus grande et aient une marge de manoeuvre plus importante sur la mise au point du programme, les endroits visités et les représentants des partis à rencontrer.
- il serait utile de "serrer" le programme, à l'avenir. Le briefing à Vienne aurait pu être beaucoup plus concentré et une journée complète a été perdue en Bosnie et Herzégovine lors de la visite des bureaux de vote à la veille du scrutin, un programme pas très utile étant donné qu'un bon nombre d'entre eux étaient fermés.
- il est urgent de mettre en oeuvre le début de notre expertise concernant la démocratie locale et régionale en Bosnie et Herzégovine.
- il est urgent de proposer aux autorités bosniaques nouvellement élues l'aide du Conseil de l'Europe pour tout ce qui est de la préparation législative et pratique de ces élections municipales (assistance législative pour les lois concernant l'autonomie locale et les élections municipales, assistance pratique pour la préparation des élections).

- il est urgent de préparer les milieux politiques bosniaques à la tenue de ces élections municipales, notamment en organisant des séminaires de formation, de préférence décentralisés, dans des lieux tels que Sarajevo, Tuzla, Zenica, Bihac, et pourquoi pas Banja Luka, Pale, Brčko, etc. Nous disposons à l'heure actuelle de suffisamment de contacts dans les milieux des partis politiques, dans les milieux des mouvements civiques et, à travers les ADL, pour pouvoir réunir pour de tels séminaires des représentants de la société civile, des partis politiques intéressés par la préparation des élections et d'éventuels candidats pour de telles élections. L'organisation de tels séminaires de formation, auxquels des experts d'autres pays européens devraient être présents, auraient également l'avantage de faire discuter les responsables des différents partis sur une base multipartite, leur permettant ainsi de vivre, par anticipation, la coopération démocratique qui devra se développer à l'intérieur des conseils municipaux, à l'avenir.

Toutefois, l'organisation de tels séminaires suppose, d'une part, un financement. Elle suppose, d'autre part, l'engagement d'un personnel suffisamment formé pour pouvoir les organiser dans un laps de temps relativement réduit, d'ici la fin de cette année ou tout au début de l'année prochaine. Dans cette perspective également, la tenue un peu plus tardive des élections municipales serait un avantage considérable. Cette activité devrait, dans les mois à venir, constituer une action prioritaire pour le CPLRE, le programme LODE et le Conseil de l'Europe en général.

Il faut également mentionner que le consultant qui accompagnait la délégation de l'Assemblée Parlementaire, à savoir le Dr Malcolm (Oxford University), était très apprécié et son expertise pourrait être très utile pour le CPLRE au moment de la préparation de la mission d'observation pour les élections municipales.

## **VI - Perspectives politiques**

En ce qui concerne le Congrès et probablement aussi le Conseil de l'Europe, la perspective du développement des cantons dans la Fédération de Bosnie et Herzégovine ainsi que la préparation et le déroulement des élections municipales constituent des enjeux importants. Il s'agit en particulier de mieux définir la réalité institutionnelle des cantons et des municipalités, de fixer leurs compétences et leur mode de fonctionnement, y compris pour les questions de relations entre les Assemblées et l'exécutif de ces deux niveaux. Il s'agira en outre de préciser le contenu des élections municipales (s'agit-il seulement d'élire des Assemblées ou également d'élire les Maires en élection directe ?).

Toutes ces questions sont d'une importance cruciale pour l'avenir du pays, y compris dans la perspective de son adhésion au Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle clé dans ce processus à condition de s'en donner les moyens, aussi bien financiers qu'en termes de staff et d'équipements (voiture). Le Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo, ainsi que les *ambassades de la démocratie locale*, pourraient jouer un rôle de relais précieux dans un tel processus. Des tables rondes, des séminaires et des formations pourraient être organisés.

Il faut également commencer d'urgence l'évaluation de la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie et Herzégovine et développer, auprès des autorités nouvellement élues, l'assistance législative et de formation en ce qui concerne les aspects institutionnels des cantons et des municipalités qui sont encore très flous pour le moment.