

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (*Commission de suivi*)

CG-MON(2021)18-09

Diffusion restreinte
 9 février 2021

Original : anglais

Rapport d'information sur les élections locales en Bosnie-Herzégovine (15 novembre 2020) et à Mostar (20 décembre 2020)

Réunions à distance les 29-30 octobre 2020 et le 17 décembre 2020

Rapporteurs:¹ **M. Stewart DICKSON** (GILD, R, Royaume-Uni)²
M. Jakob WIENEN (EPP/CCE, L, Pays-Bas)

Mme Rosaleen O'GRADY (ILDG, L, Irlande)
M. Vladimir PREBILIC (SOC/V/DP, L, Slovénie)

M. Robert-Csongor GRÜMAN (PPE/CCE, R, Roumanie)³
M. Randi MONDORF (GILD, R, Danemark)⁴

Résumé

Le rapport ci-dessous contient une analyse des deux procédures d'observation à distance menées avant les élections locales de Bosnie-Herzégovine, qui se sont tenues le 15 novembre 2020, et l'élection locale de la ville de Mostar, qui s'est tenue le 20 décembre 2020, plus de douze ans après l'élection précédente.

En raison de la pandémie, le Congrès n'a pas été en mesure d'envoyer une délégation afin de mener une mission d'observation à part entière. Conformément à la Résolution 455 (2020) sur les élections locales et régionales lors de crises majeures, adoptée lors du Forum statutaire du 28 septembre 2020, une procédure à distance a été menée – intégralement en ligne – pour les deux scrutins.

1 L: Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des Régions
 PPE/CCE: Groupe du Parti populaire européen du Congrès
 SOC/V/DP - Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
 NI: membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

2 Membres titulaires du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise : M. Stewart DICKSON et M. Jakob WIENEN / membres remplaçants : Mme Rosaleen O'GRADY et M. Vladimir PREBILIC.

3 Président de la Commission de la Gouvernance et Chef de délégation de la mission à Mostar en novembre 2019. M. Robert-Csongor Grűman a pris part à la réunion à distance du 17 décembre 2020.

4 Il en va de même pour la membre du Congrès, Mme Randi Mondorf, qui devait être rapporteure pour la mission d'observation sur place en Bosnie-Herzégovine/Mostar et qui, de ce fait, a pris part aux réunions à distance des 29 et 30 octobre et du 17 décembre 2020.

Les deux programmes étaient analogues aux missions antérieures et la délégation a ainsi pu se faire une idée relativement précise de la situation sur le terrain, compte tenu des circonstances exceptionnelles. Le Congrès se félicite particulièrement que des élections aient enfin pu être rétablies à Mostar, après le règlement d'une impasse politique de douze ans. Il a été noté que les tensions ethniques avaient été moins vives lors de cette campagne que lors des élections précédentes. Les deux élections se sont globalement tenues dans le calme et l'ordre, malgré un contexte difficile.

Si les mesures relatives à la Covid-19 paraissent dans l'ensemble avoir été mises en œuvre et respectées, les deux élections locales – en Bosnie-Herzégovine et à Mostar – ont été marquées par un certain nombre de problèmes récurrents que le Congrès a notés avec l'aide d'un assistant local d'observation électorale et au moyen de divers rapports d'observateurs dans le pays. Les problèmes les plus notables concernent : l'exactitude des listes électorales et l'utilisation frauduleuse de l'inscription d'électeurs résidant de fait à l'étranger ; le secret du vote, notamment la pratique consistant à citer le nom de l'électeur avant qu'il ne vote ; le vote familial ; et la politisation des commissions électorales (attribution de sièges au sein des commissions).

1. INTRODUCTION⁵

1. À la suite d'une invitation du Président de la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine, M. Željko Bakalar, en date du 29 septembre 2020, le Bureau du Congrès a décidé de mener une procédure d'observation électorale à distance afin d'évaluer les élections locales prévues en Bosnie-Herzégovine le 15 novembre 2020. Dans la même invitation, le Président de la CEC a invité le Congrès à observer les élections locales dans la ville de Mostar le 20 décembre 2020. La délégation était composée de M. Stewart Dickson (GILD, R, Royaume-Uni), représentant du Congrès au sein du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, M. Jakob Wienen (PPE/CCE, L, Pays-Bas), représentant du Congrès au sein du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, M. Vladimir Prebilič (SOC/V/DP, L, Slovénie), suppléant du Congrès au sein du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, Mme Rosaleen O'Grady (GILD, R, Irlande), suppléante du Congrès au sein du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, et Mme Randi Mondorf (GILD, R, Danemark). L'équipe a été secondée par le professeur émérite Colin Copus, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

2. La pandémie de Covid-19 actuelle a empêché la délégation de se rendre en Bosnie-Herzégovine (BiH) pour observer les élections conformément à la pratique habituelle du Congrès. Une procédure d'observation à distance a par conséquent été appliquée, conformément à la méthodologie prévue à cet effet dans le Rapport sur les élections locales et régionales lors de crises majeures⁶ adopté par le Forum statutaire du Congrès en septembre 2020. En vertu des réglementations du Congrès, aucune mission physique n'a été déployée en FBiH. À la place d'une telle mission, plusieurs réunions en ligne ont été organisées avec les principaux interlocuteurs. L'observation à distance signifie que la délégation du Congrès n'a pas été en mesure d'entreprendre des observations à l'échelle du pays ni de se faire une opinion de première main sur le déroulement des élections locales.

3. Conformément à la Résolution 455(2020) du Congrès, un assistant local d'observation électorale a visité 12 bureaux de vote à Sarajevo (le 15 novembre) et 10 bureaux de vote dans la ville de Mostar (le 20 décembre), au nom du Congrès. Les évaluations préliminaires et post-électorales de l'ONG de BiH Pod Lupom ont servi de référence. Il convient également de noter qu'en raison de la pandémie Covid-19 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux était la seule organisation internationale à observer les élections, bien qu'à distance, en plus d'un certain nombre d'ambassades basées à Sarajevo.

4. Le présent rapport d'information porte spécifiquement sur les problèmes soulevés lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le cadre des élections locales tenues le 15 novembre 2020 en Bosnie-Herzégovine. L'annexe I (page 12) a été ajoutée à la fin de ce rapport concernant la procédure d'observation à distance que le Congrès a conduite sur les élections locales qui ont eu lieu dans la ville de Mostar le 20 décembre 2020.

5. Les programmes des deux procédures se trouvent respectivement pages 17 et 19. Comme le programme l'indique, la délégation du Congrès a aussi pu s'entretenir, à distance, avec des maires et des candidats à la fonction de maire dans le cadre de cette observation.

6. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour le dialogue ouvert, informatif et constructif qu'elle a pu nouer avec eux.

2. Contexte politique

7. La Bosnie-Herzégovine est composée de deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska, auxquelles s'ajoute le District de Brčko autonome. La Constitution de l'État de Bosnie-Herzégovine fait partie intégrante de l'Accord de Dayton et a été adoptée officiellement le 14 décembre 1995. La nouvelle Constitution a confirmé la coexistence de la Fédération de

⁵ Rapport élaboré avec la contribution d'un expert, Prof. Colin COPUS (Royaume-Uni), membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale.

⁶ CG-FORUM(2020)01-05 22 septembre 2020.

Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska tandis que les Constitutions des deux entités ont été modifiées pour se conformer à la Constitution de Bosnie-Herzégovine.

8. Du fait des événements historiques, la structure institutionnelle du pays est complexe et diffère dans toutes les entités de Bosnie-Herzégovine. Le cadre institutionnel existant au niveau local est aussi disparate au sein de la BiH, y compris pour ce qui concerne les compétences et les ressources des autorités locales.

9. La Fédération de Bosnie-Herzégovine est divisée en dix cantons autonomes, qui constituent l'échelon intermédiaire de l'autonomie locale. L'échelon d'autonomie locale inférieur se compose de 78 villes et municipalités.

10. En Republika Srpska, 63 villes et municipalités constituent les unités de base de l'autonomie locale. Il n'existe pas de niveau intermédiaire d'autonomie locale en Republika Srpska. Dans les deux entités, les villes sont parfois divisées en plusieurs municipalités.

11. Le 7 mai, la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine a annoncé que des élections locales se tiendraient le 4 octobre 2020. Cependant, après une décision prise lors de la 25^e session de la Commission le 23 mai, les élections ont été reportées, faute de fonds pour la conduite du scrutin, et reportées au 15 novembre 2020⁷, date à laquelle les élections suivantes se sont tenues :

- 64 conseils municipaux en Fédération de Bosnie-Herzégovine,
- 56 assemblées municipales en Republika Srpska,
- 120 maires de municipalité en Fédération de Bosnie-Herzégovine,
- 14 conseils urbains en Fédération de Bosnie-Herzégovine,
- 7 assemblées urbaines en Republika Srpska,
- 22 maires urbains en Fédération de Bosnie-Herzégovine,
- l'assemblée du District de Brčko de Bosnie-Herzégovine.

12. Le 24 juillet 2020, il a été annoncé que la ville de Mostar tiendrait sa première élection locale depuis douze ans, le 20 décembre 2020. Selon la nouvelle réglementation électorale de la ville, 35 conseillers seront élus au suffrage direct et éliront à leur tour le nouveau maire de Mostar⁸. Le compte-rendu de l'observation de cette élection par le Congrès figure en annexe au présent rapport.

13. D'après le dernier rapport de suivi du Congrès, la complexité du système de décision à trois niveaux et le manque de clarté dans la répartition des compétences entre le niveau local et le niveau cantonal ont des conséquences négatives sur la situation de la démocratie locale en BiH⁹. En particulier, les difficultés financières demeurent un enjeu majeur pour les collectivités locales de BiH et le Congrès doit continuer de recommander qu'elles bénéficient de ressources financières suffisantes, proportionnées à leurs compétences et responsabilités.

14. Les dispositions constitutionnelles de la FBiH et la législation adoptée dans les cantons permettent aux conseils d'établir leurs propres règles de fonctionnement, de nommer des agents publics et de créer des commissions et autres organes pour la conduite de leurs affaires. Les assemblées locales de Republika Srpska établissent leurs propres règles relatives à leur fonctionnement et leur structure pour mener leurs activités. Il existe ainsi une diversité structurelle et opérationnelle entre les entités et au sein de chacune d'elles. L'absence d'une approche standardisée peut être une source de difficultés pour les niveaux d'autorité supérieurs mais cette diversité, si elle est employée à bon escient, peut renforcer l'autonomie locale.

3. Structure administrative

15. La Bosnie-Herzégovine est composée de deux entités et du district de Brčko : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. La capitale de la FBiH est Sarajevo et les villes principales sont Mostar, Tuzla, Bihac et Zenica. En Republika Srpska, les villes principales sont Banja Luka,

⁷ <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=183&Lang=6&Id=3084>

⁸ <https://www.rferl.org/a/date-confirmed-for-mostar-s-first-local-elections-in-12-years/30744810.html>

⁹ La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, mars 2012

Bijeljina, Prijedor et Trebinje. Le District de Brčko faisait précédemment partie des deux entités mais il est devenu en 1999 une unité administrative autonome et multi-ethnique.

16. La structure de gouvernance au niveau étatique est composée d'une présidence exercée à tour de rôle par trois personnes (un Croate, un Bosnien et un Serbe) pour une durée de huit mois ; du chef du Gouvernement de BiH qui est aussi le Président du Conseil des ministres de BiH (Premier ministre) ; d'une Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, organe bicaméral composé de la Chambre des représentants et de la Chambre des peuples.

17. La FBiH est divisée en dix cantons autonomes, qui constituent le niveau intermédiaire de l'autonomie locale entre le pouvoir central et les 78 villes et municipalités, lesquelles peuvent elles-mêmes être subdivisées en communes. D'après un rapport de suivi du Congrès, la complexité du système de décision à trois niveaux et le manque de clarté dans la répartition des compétences entre le niveau local et le niveau cantonal ont des conséquences négatives sur la situation de la démocratie locale en FBiH¹⁰.

18. La Republika Srpska a un président et deux vice-présidents et un parlement monocaméral de 83 membres et un Conseil des peuples. Le niveau de base de l'autonomie locale se compose de 63 villes et municipalités. Les villes sont habituellement de grandes zones urbaines regroupant plusieurs municipalités, lesquelles peuvent elles-mêmes être subdivisées en localités. Il n'existe pas en Republika Srpska de niveau intermédiaire entre les unités d'autonomie locale et le pouvoir central. En Republika Srpska le pouvoir est fortement concentré au niveau central. Toutefois, de récents efforts en vue d'une décentralisation, accompagnés d'un cadre institutionnel relativement simple, ont abouti à des améliorations importantes concernant l'autonomie locale, notamment en termes de consultation avec les autorités locales de la part du pouvoir central¹¹.

19. Le District de Brčko a obtenu un statut spécial en vertu d'un arbitrage international et au moyen d'un amendement constitutionnel adopté le 5 mars 2009¹². Il s'agit d'une unité d'autonomie locale « ayant ses propres institutions, lois et règlements et dotée de compétences et d'un statut prescrit à caractère définitif conformément à la sentence du Tribunal arbitral concernant un litige relatif à la frontière inter-entités dans la région de Brčko ». Le District de Brčko « existe sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine et est soumis aux responsabilités des institutions de la Bosnie-Herzégovine ».

20. Sarajevo est la capitale de la BiH. Seule ville explicitement mentionnée dans la Constitution, elle est dotée, selon la Cour constitutionnelle, de l'autonomie locale.¹³

4. Cadre juridique

21. Les élections sont principalement réglementées par la loi électorale de Bosnie-Herzégovine, adoptée en 2001 et modifiée pour la dernière fois en 2016¹⁴. Les modifications portaient en particulier sur la qualification des membres des commissions électorales et des commissions de bureau de vote ainsi que sur l'équilibre entre les sexes dans la composition de ces commissions. De plus, une formation spécifique a été mise en place pour les présidents et vice-présidents des commissions de bureau de vote (CBV). Des modifications ont été apportées concernant l'inscription des électeurs, notamment sur la liste des documents d'identité à soumettre. Un quota d'hommes et de femmes garantissant la représentation minimale du sexe sous-représenté a été introduit : chaque liste doit inclure au moins 40 % de candidats du sexe sous-représenté.

22. D'autres instruments important formant le cadre juridique des élections sont la Constitution de la Bosnie-Herzégovine de 1995, la loi de 2012 sur le financement des partis politiques, l'Accord de Dayton, les règlements de la Commission électorale centrale et la Constitution et les lois des gouvernements et organes de niveau inférieur.

¹⁰ Ibidem

¹¹ Ibidem

¹² <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/001%20-%20Constitutions/BH/BH%20Amendment%20P%20to%20BH%20Constitution%2025-09.pdf>

¹³ La démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, mars 2012

¹⁴ On trouvera une version consolidée non officielle de la loi électorale (en anglais) à l'adresse suivante : https://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/Election_Law_of_BiH-eng.pdf

5. Administration électorale

23. L'administration électorale locale est supervisée par les commissions électorales municipales, les commissions électorales des villes (CEM) et la commission électorale du District de Brčko. Ces commissions assurent la nomination et la formation des membres des commissions de bureau de vote, la préparation technique des élections, la surveillance du scrutin et des opérations de dépouillement ainsi que la saisie des données des résultats préliminaires des élections.

24. Les CEM sont des organes permanents comprenant trois, cinq ou sept membres selon le nombre de citoyens inscrits dans la municipalité¹⁵. Ces membres sont nommés pour un mandat de sept ans par les conseils municipaux respectifs, sous réserve de l'approbation de la CEC. La composition des commissions électorales municipales reflète la composition ethnique des municipalités respectives selon le recensement le plus récent¹⁶.

25. Les commissions de bureau de vote constituent le niveau inférieur de l'administration électorale. Elles gèrent le scrutin et le dépouillement dans les bureaux de vote¹⁷. Elles comptent de trois à cinq membres, en fonction de la population inscrite dans le bureau de vote concerné¹⁸. Leurs membres sont désignés ponctuellement pour chaque élection. Les candidats aux élections nomment un nombre égal de représentants, qui sont ensuite affectés de manière aléatoire aux CBV par un tirage au sort effectué par la commission électorale municipale¹⁹. Une liste donnée ne peut avoir qu'un seul représentant dans chaque CBV. Lorsqu'il y a plus de listes de candidats que de membres de la commission, l'équilibre politique peut ne pas être assuré car certaines listes peuvent ne pas être représentées dans certains bureaux de vote.

26. Les membres des CBV sont tenus de suivre une formation dispensée par la commission électorale municipale concernée et de réussir un test de connaissances²⁰. Toutefois, une fois affectés à un CBV, les membres peuvent être remplacés jusqu'au jour du scrutin et ce sans aucune justification, ce qui peut engendrer chez certains membres un manque de formation et d'expérience²¹.

27. Malgré les changements apportés à la loi électorale en 2016, les interlocuteurs des rapporteurs ont exprimé une profonde inquiétude concernant le manque de professionnalisation et la politisation des commissions de bureau de vote, qui restent un problème majeur concernant les élections locales en Bosnie-Herzégovine²². La neutralité de ces organes reste extrêmement contestable, de même que certaines de leurs activités et pratiques, auxquelles il n'a pas été remédié depuis les élections locales de 2016. Nos interlocuteurs continuent aussi de déplorer la tactique des partis au pouvoir consistant à gonfler leur représentation au sein des CBV en créant des « partis fantômes » (des partis qui n'existent que de nom), qui leur permettent ensuite de négocier des sièges au sein des CBV. Cette pratique jette le doute sur l'intégrité et la qualité de certains CBV et sur le processus électoral. Qu'elle existe témoigne de l'importance et de l'influence des CBV sur le processus électoral et montre combien il est important de garantir la neutralité et l'intégrité de ces organes.

28. Il convient de remédier à des pratiques critiquées par les interlocuteurs du Congrès, telles que, dans certains cas, le fait pour les membres de la CBV d'annoncer publiquement le nom des personnes s'appêtant à voter, le vote familial, la collusion en public et l'agencement des isolements permettant de surveiller les électeurs.

29. Le Congrès, dans son rapport sur l'observation des élections de l'Assemblée cantonale de FBiH de 2018, concluait ce qui suit : « comme l'a noté le Congrès à propos des élections précédentes,

15 En 2012, les CEM étaient composées de trois membres dans les municipalités ayant jusqu'à 20 000 électeurs inscrits et de cinq membres dans les municipalités ayant plus de 20 000 électeurs inscrits.

Élections locales en Bosnie-Herzégovine, 7 octobre 2012, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

16 Article 2.14 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

17 Article 2.20 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

18 En 2012, les CBV étaient composées de trois membres dans les bureaux de vote ayant jusqu'à 500 électeurs inscrits et de cinq membres dans les bureaux de vote ayant plus de 500 électeurs inscrits.

Élections locales en Bosnie-Herzégovine, 7 octobre 2012, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

19 Article 2.19 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

20 Ibidem

21 Élections générales en Bosnie-Herzégovine, 12 octobre 2014, Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH

22 <http://europa.ba/?p=42594>

l'administration électorale est toujours politisée – en particulier au niveau des CBV –, ce qui reste un sujet de préoccupation »²³. Deux ans après, ce sujet de préoccupation reste intact.

6. Système électoral

30. Les élections municipales de Bosnie-Herzégovine concernaient l'élection d'un maire et d'une assemblée municipale dans les 143 municipalités de la Republika Srpska et de Fédération de Bosnie-Herzégovine. Les maires sont élus au suffrage direct, au scrutin majoritaire à un tour (majorité simple) à l'exception de Sarajevo et de Mostar où les citoyens élisent le conseil municipal qui, à son tour, élit le maire.

31. Les assemblées sont élues selon un système de représentation proportionnelle sur liste ouverte, le nombre de membres des assemblées variant avec la population de la municipalité. Le seuil électoral est de 3 %, ce qui peut entraîner l'élection d'un grand nombre de partis et de ce fait la tenue de longues négociations entre les partis après l'élection. La fragmentation politique des assemblées peut avoir pour conséquence qu'il est plus difficile de parvenir à un accord. Du fait que de nombreux partis peuvent obtenir des sièges au sein de l'assemblée, l'élection directe du maire signifie que des coalitions de plusieurs partis (ou des listes ethniques) sont formées afin de soutenir un des candidats à la fonction de maire.

7. Inscription des électeurs

32. Le Registre central des électeurs est la base de données électronique qui recense les citoyens âgés de 18 ans ou plus ayant le droit de vote²⁴. Il est en permanence mis à jour à partir des documents officiels concernant la résidence permanente et temporaire des citoyens, communiqués par les différentes institutions de l'État et gérés par la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine. L'inscription des électeurs se fait par conséquent de manière passive pour les personnes résidant en FBiH. La CEC veille à « l'exactitude et l'intégrité générale du Registre central des électeurs »²⁵. Elle est aussi chargée de délivrer la liste d'électeurs pertinente à chaque commission électorale municipale. Les données du Registre central des électeurs doivent être accessibles au public et tous les électeurs peuvent demander des corrections des données les concernant. L'inscription est close 45 jours avant le scrutin²⁶.

33. Dans chaque municipalité, la CEM est assistée par un Centre du registre électoral qui lui assure un soutien technique en matière d'identification des bureaux de vote et de répartition des électeurs, ainsi que concernant la mise à jour des données et le traitement des demandes et des recours liés au Registre central des électeurs²⁷.

34. Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine inscrits au Registre central des électeurs²⁸ ont le droit de voter en personne dans la municipalité de leur résidence permanente. Les électeurs résidant de fait à l'étranger peuvent voter s'ils se trouvent dans le pays le jour du scrutin. D'autres procédures électorales sont prévues pour des cas spécifiques :

- les électeurs résidant temporairement à l'étranger (sans changer de résidence permanente) ont le droit de voter en personne au bureau de vote de leur résidence permanente en Bosnie-Herzégovine, à une représentation diplomatique du pays à l'étranger²⁹ ou par correspondance ;
- les électeurs ayant le statut de réfugiés peuvent voter en personne à leur ancienne résidence permanente telle qu'établie lors du dernier recensement, à une représentation diplomatique ou par correspondance³⁰ ;

23 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680937716>

24 Article 3.1 et 3.2 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

25 Article 3.6 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

26 Article 2 du Règlement sur la tenue et l'utilisation du registre central des électeurs

27 Article 3.8 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

28 À l'exception des citoyens purgeant une peine imposée par un tribunal de Bosnie-Herzégovine, par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ou par un tribunal étranger.

29 Aux termes de l'article 3.16 de la loi électorale, le vote à l'étranger doit être demandé à l'avance pour chaque scrutin.

30 Articles 1.5, 3.12 et 3.9 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

• les personnes déplacées peuvent voter en personne à leur ancienne résidence permanente telle qu'établie lors du dernier recensement ou à leur résidence actuelle, à condition d'être devenus résidents de cette municipalité au moins six mois avant le jour du scrutin³¹.

35. Le vote à l'étranger est un processus actif et doit être demandé à l'avance à la Commission électorale centrale.

36. La liste des électeurs inscrits établie par la CEC incluait 3 283 194 électeurs. Toutefois, le nombre des citoyens de Bosnie-Herzégovine âgés de dix-huit ans au moment des élections locales était de 2 908 432. Les 101 771 électeurs inscrits à l'étranger ne permettent pas d'expliquer l'écart entre ces deux chiffres. L'exactitude des listes électorales demeure un sujet de préoccupation, comme elle l'était lors des élections cantonales de 2018 et des élections locales précédentes (2016)³², malgré les efforts déployés par la CEC à ce sujet.

37. Plusieurs problèmes ayant trait à l'inscription des électeurs doivent encore être traités et résolus, parmi lesquels : le vol des données à caractère personnel et leur utilisation pour des inscriptions frauduleuses et/ou fictives en ligne d'électeurs à l'étranger et des demandes multiples pour un même électeur, une pratique particulièrement préoccupante et complexe à surveiller ; les inscriptions d'électeurs décédés perdurent, ce qui augmente le risque de fraude électorale. Il est important de relever la situation dans la ville de Srebrenica dans les six semaines qui ont précédé les élections, où un nombre significatif de citoyens étrangers ayant des liens parentaux en BiH se sont inscrits pour obtenir la citoyenneté de BiH, laquelle fut accordée le jour-même, probablement pour influencer le résultat des élections. La CEC a introduit une approche plus stricte concernant l'inscription des électeurs à l'étranger, nécessitant davantage de preuves et de vérifications de la part du pays où l'électeur est réputé résider.

8. Inscription des candidats

38. Tout résident de Bosnie-Herzégovine âgé de dix-huit ans ou plus et ayant une adresse déclarée dans le pays peut se porter candidat aux élections locales³³. Les partis politiques et les candidats indépendants devaient avoir soumis une demande d'inscription auprès de la CEC au plus tard le 28 juillet 2020. La CEC a rendu ses décisions finales d'homologation le 4 août 2020. Le délai pour la soumission des listes de candidats pour chaque municipalité était fixé au 11 septembre 2020 et la CEC a publié une liste certifiée le 1^{er} octobre 2020. Pour pouvoir participer aux élections, les partis politiques et les candidats indépendants devaient avoir réuni 100 signatures pour les municipalités de moins de 10 000 électeurs, 200 signatures pour les municipalités de plus de 10 000 électeurs et, pour les municipalités comptant moins de 1 000 électeurs, les signatures d'au moins 5 % d'entre eux.

39. Au total 30 384 candidats étaient inscrits pour les élections locales du 15 novembre 2020. Les 543 organisations politiques inscrites étaient les suivantes : 129 partis politiques, 72 coalitions, 262 candidats indépendants, neuf listes indépendantes et 71 candidats représentant une minorité. Bien que ces chiffres indiquent en apparence un grand nombre de participants, comme on l'a vu dans la section 5 ci-dessus, nos interlocuteurs nous ont fait part de leur préoccupation concernant la création de partis fantômes qui font paraître la marge de choix politique effective des électeurs plus grande qu'elle ne l'est réellement.

40. Seules les personnes inscrites en tant qu'électeurs dans une municipalité peuvent se présenter à une élection dans la municipalité en question³⁴. De plus, chaque liste de candidats – qu'il s'agisse d'une liste de parti politique ou d'une liste de candidats indépendants – doit s'inscrire auprès de la CEC en soumettant le nombre requis de signatures de soutien ainsi que les coordonnées du compte bancaire de campagne afin de permettre la vérification de la conformité des comptes de campagne avec la réglementation. Tous les candidats doivent verser une caution qui leur est restituée s'ils obtiennent plus de 3 % des suffrages exprimés pour l'élection du conseil municipal et un tiers des voix pour l'élection du maire.

31 Article 20.8 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

32 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fe048> ;
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680937716>

33 Article 1.4 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

34 Chapitre 4 de la loi électorale de la Bosnie-Herzégovine

41. Un quota d'hommes et de femmes exigeant au moins 40 % de candidats du sexe sous-représenté est appliqué pour chaque liste. Lors des élections locales de 2020 en Bosnie-Herzégovine, il y avait 12 832 candidates et 17 977 candidats. Sur les 425 candidats à l'élection des maires, 29 étaient des femmes, dont quatre ont été élues (au lieu de sept lors des élections de 2016).

9. Observateurs

42. La pandémie de Covid-19 a fortement entravé l'activité des observateurs internationaux et la CEC a édicté un ensemble de règles générales pour les observateurs étrangers arrivant en Bosnie-Herzégovine³⁵. La délégation du Congrès n'ayant pu effectuer qu'une mission d'observation à distance, du fait de la restriction des voyages à l'échelle de l'Organisation en raison de la pandémie, un observateur électoral local présent en FBiH a visité 12 bureaux de vote le jour du scrutin dans le canton de Sarajevo (notamment à Sarajevo et dans les municipalités de Centar, Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad et Vogošća) et s'est entretenu régulièrement avec le Secrétariat. Le Congrès était la seule organisation internationale à observer les élections en quelque capacité que ce soit.

43. En Bosnie-Herzégovine, le groupement d'ONG Pod Lupom (« Sous la loupe »), qui avait déjà observé plusieurs élections dans le pays par le passé, a écrit indépendamment deux rapports d'évaluation qui ont constitué la principale source d'observateurs électoraux citoyens. Dans 98 % des cas, les observateurs électoraux déployés par Pod Lupom ont pu accéder librement aux bureaux de vote³⁶.

10. Contexte de la campagne

44. La campagne a débuté officiellement le 16 octobre 2020 et s'est achevée par une période de « silence » de 24 heures avant le vote. Cette période de silence implique la suspension des activités de campagne et de la couverture médiatique, ainsi qu'une suspension de la publication de sondages d'opinion pendant 48 heures. Elle permet aux électeurs de disposer d'une période de calme et de réflexion et vise également à empêcher que des sondages de dernière minute influent sur le résultat du vote et la participation.

45. Les interlocuteurs de la délégation ont indiqué que les questions nationales et ethniques influencent encore la nature des campagnes menées par les principaux partis politiques pour les élections locales, précisant également que les problèmes locaux et les options politiques locales avaient été marginalisés, sans cependant disparaître totalement, tant pour l'élection des maires que pour celle des conseils municipaux. Ils ont fait état de discours clivants lors de la campagne ainsi que d'appels à un vote d'unité ethnique ou fondé sur l'appartenance ethnique.

46. La CEC a interdit au parti Srpska unie de participer aux élections locales, en raison d'une vidéo qui, a-t-elle estimé, violait la législation électorale en raison de son contenu ethnique. Cette interdiction a cependant été annulée devant les tribunaux, qui ont conclu que la vidéo avait été diffusée hors de la période officielle de la campagne pour les élections locales.

47. Certains des interlocuteurs ont eu le sentiment que l'importance et l'intensité des questions ethniques et nationales au sein de la campagne avaient diminué par rapport aux élections locales précédentes, mais qu'elles restaient encore très visibles et qu'il restait encore beaucoup à faire pour « localiser » les élections locales. Malgré la présence d'un certain nombre de candidats indépendants aux fonctions de maire et de conseiller municipal ainsi que de listes municipales indépendantes (ces candidats ont plus de chances que ceux des partis nationaux de mettre l'accent sur les questions locales non partisans), certains de ces candidats indépendants étaient soutenus par des partis politiques nationaux, ce qui n'est pas sans poser des questions sur l'étendue de leur « indépendance ».

48. Les interlocuteurs des rapporteurs ont estimé que la couverture médiatique lors de ces élections avait manqué d'un certain degré de sophistication et d'analyse rigoureuse des problématiques, de la campagne, des politiques et des prises de position des candidats et des partis et que la distinction entre les dimensions locales et nationales n'avait pas suffisamment été marquée.

35

https://www.izbori.ba/Documents/Lokalni_izbori_2020/Akreditovanje_posmatraca/General_rules_for_international_observers_for_arrival_to_BiH.pdf

36 <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

Si les insuffisances concernant la couverture médiatique des élections locales et l'absence de reportages d'investigation ont favorisé la méfiance et la désillusion des citoyens à l'égard des élections, les critiques recueillies n'ont cependant pas été aussi intenses ou détaillées qu'elles l'avaient été lors des élections de 2016. L'utilisation des médias sociaux, bien qu'insuffisamment réglementée, a fourni à la fois aux candidats et aux électeurs un support supplémentaire pour l'engagement politique.

49. Certains, en particulier Pod Lupom, ont indiqué que le « vote d'administration publique », c'est-à-dire la promesse d'un emploi public ou la menace de perdre un tel emploi, est encore utilisé en tant que moyen d'influencer les électeurs.

11. Jour du scrutin

50. Les interlocuteurs du Congrès ont fourni des informations essentielles sur lesquelles fonder notre évaluation du contexte des élections locales en BiH et souligné les problèmes recensés dans les rapports de Pod Lupom et des observateurs locaux, une délégation n'ayant pu être déployée sur le terrain le jour du scrutin. Un certain nombre d'irrégularités constatées de manière récurrente les jours de scrutin l'ont une nouvelle fois été lors des élections locales de 2020 et des problèmes significatifs ont été signalés dans 4 % des bureaux de vote, ce qui indique une approche plus ciblée des réglementations électorales, plutôt que des problèmes généraux.

51. Les élections de 2020 se sont tenues dans le contexte très difficile engendré par la pandémie de Covid-19 et une grande attention a été accordée à la sécurité des électeurs, des personnels et des membres des CEM. Le 26 juin, la CEC a publié des instructions conformément à la loi électorale, concernant les mesures à prendre le jour des élections locales en période de pandémie. Le document comptait 14 articles et appelait à la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures sanitaires, parmi lesquelles :

- l'utilisation de masques et de gants ;
- le maintien d'une distance physique de 1,5 m entre les personnes ;
- l'entrée dans les bureaux de vote limitée au nombre d'isoloirs libres ;
- la désinfection régulière des surfaces et des matériels tout au long de la journée.

52. Pod Lupom a noté que 96 % des bureaux de vote étaient agencés conformément aux instructions de la CEC de FBiH en lien avec l'épidémie de Covid-19. Dans 25 bureaux de vote, ces instructions n'ont pas été suivies³⁷.

53. Pod Lupom confirme que les problèmes récurrents recensés lors des élections passées ont encore été observés lors des élections locales de 2020, ce qui montre qu'un ensemble de règles efficaces, dûment mises en œuvre, est nécessaire pour supprimer toute irrégularité du système et du processus des élections. Ces règles sont résumées dans la partie conclusion du présent rapport. Pod Lupom mentionne un certain nombre de « problèmes critiques » observés le jour du scrutin. Il est également difficile de déterminer l'effet des problèmes recensés par Pod Lupom sur le résultat global des élections dans certaines municipalités ou plus généralement pour l'ensemble des élections locales, mais il sera probablement possible de mieux discerner cet effet à l'avenir. Des cas de discussions familiales dans les bureaux de vote sont encore observés³⁸.

54. La pandémie a eu un effet sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux de vote, par le biais des réglementations adoptées par la CEC, qui ont dans l'ensemble été largement respectées le jour du scrutin. La pandémie a eu pour effet notable de faire baisser le taux de participation électorale, en particulier parmi les personnes âgées et les personnes handicapées, qui en d'autres circonstances auraient voté mais ont décidé de ne pas le faire pour des raisons de sécurité. Il est impossible à ce stade d'estimer la part de la pandémie dans la baisse de la participation, mais elle a indubitablement eu un effet sur le jour du scrutin³⁹.

37 <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

38 <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

39 Du matériel mal emballé par les bureaux de vote a été observé dans 29% des cas. Dans 6% des cas, des dommages ont été constatés sur le matériel de vote ce qui indiquait qu'il avait été ouvert auparavant (pas de sceau sur le paquet, sceaux lâches ou sceaux différents des sceaux standards appliqués sur les autres paquets). Dans la municipalité de Novi Grad, 29 paquets sont arrivés déjà ouverts. Le maire actuel a été vu en train de parler aux membres des commissions électorales locales (CEL). Les

55. De nouveaux décomptes ont été effectués dans un certain nombre de CEM suite à des plaintes déposées. Dans deux CEM, il n'a pas été possible pour Pod Lupom ou d'autres observateurs locaux de superviser librement le processus de saisie des résultats sans entraves⁴⁰.

56. Le processus du vote requiert la présentation par l'électeur d'une pièce d'identité valide, le contrôle de la signature de l'électeur et le dépôt du bulletin de vote dans une urne. En raison de l'absence d'une formation adéquate d'un certain nombre des membres des commissions électorales, les observateurs locaux ont noté plusieurs cas de comportements inappropriés⁴¹.

57. Dans les municipalités de Centar, Stari Grad, Novo Sarajevo, Novi Grad et Vogošća, les observateurs locaux ont indiqué à la délégation que certains partis politiques (notamment le SDA) avaient des observateurs pendant toute la journée dans chaque bureau de vote. Le comportement de certains observateurs était agressif vis-à-vis des membres de la commission et des autres observateurs. Certains ne portaient pas d'étiquette indiquant leur nom mais se sont uniquement présentés au président de la commission. Il y a eu peu de cas d'activités de campagne directes ou manifestes à proximité des bureaux de vote, si ce n'est quelques affiches ou banderoles de candidats devant des habitations privées ou sur des voitures passant à proximité. Outre les cas de discussions familiales concernant le vote, certains électeurs (aucun chiffre n'est fourni) rencontrant des difficultés liées à un handicap ou à l'illettrisme ont demandé l'aide de membres de la commission ; faute d'obtenir cette aide, ils ont reçu celle d'autres électeurs lorsqu'ils le demandaient. Ces activités sont le fait d'individus plutôt que du système ou du processus de vote. Dans l'ensemble, les observateurs locaux portent un jugement positif sur l'organisation et la tenue des bureaux de vote lors des élections locales de 2020 dans les lieux visités.

58. À la clôture des bureaux de vote, le taux de participation était de 50 %.

12. Résultats des élections

59. La CEC a annoncé que lors des élections locales de 2020, le nombre des suffrages exprimés pour les conseils municipaux a été de 1 525 832 avec 82 340 bulletins jugés non valides, tandis que 1 511 901 de suffrages exprimés ont été enregistrés pour les maires avec 96 111 bulletins jugés non valides⁴².

60. Le Parti de l'action démocratique (SDA) a obtenu 25 sièges de maire et l'Union démocratique croate (HDZ) en a obtenu 22, sur un total de 79 maires en FBiH. Quatorze mairies ont changé de maire. En Republika Srpska, l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) a remporté 41 mairies sur 65 (21 ont changé de maire).

61. Bien que les trois principaux partis ethniques – le Parti de l'action démocratique à majorité bosniaque (SDA), l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) à majorité serbe et l'Union démocratique croate (HDZ) à majorité croate – aient reculé, à eux trois ils contrôlent encore la plupart des municipalités du pays. Le SDA a été battu dans trois des quatre municipalités de la capitale Sarajevo ; la SNSD a, pour la première fois depuis vingt ans, perdu la ville de Banja Luka ; suite à la défaite significative de la SNSD, son leader, Milorad Dodik, membre serbe de la présidence tripartite de BiH, a menacé d'utiliser sa majorité à l'assemblée de la of Republika Srpska pour essayer de limiter les pouvoirs des maires au niveau local pour tenter de reprendre le contrôle. En outre, il a avoué avoir envisagé de retenir le budget respectif alloué aux municipalités qui ne sont pas sous le contrôle de la SNSD.⁴³ C'est une question de la plus grande importance pour le Congrès et elle sera suivie de près à l'avenir.

62. En janvier 2021, il a été signalé que la CEC avait annulé les résultats des élections dans les villes de Srebrenica and Doboj, en raison de spéculation et de plaintes en cours concernant la régularité

erreurs et/ou problèmes les plus courants lors de la remise du matériel de vote par les bureaux de vote étaient des paquets non scellés ou mal emballés (dans 31 CEL) et des formulaires mal remplis (dans 28 sur 142 commissions électorales locales (LIK).

40 <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

41 <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

42 https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=27&langId=4#/8/0/0

43 <https://ba.n1info.com/english/news/a490118-ngos-reducing-mayoral-powers-because-of-election-outcome-endangers-democracy/>

du processus électoral. Une nouvelle date pour la tenue de nouvelles élections dans ces deux villes reste encore à fixer.⁴⁴

13. Conclusions

63. Les précédentes observations électorales organisées par le Congrès en Bosnie-Herzégovine recensaient un certain nombre de problèmes qui compromettaient l'intégrité du processus électoral, tels que les activités des observateurs des partis politiques, l'organisation des commissions électorales locales dans les bureaux de vote, le vote familial, l'exactitude du registre électoral, l'intimidation d'électeurs ou encore l'incitation ou l'intimidation des électeurs par la promesse d'un emploi public ou la menace d'un licenciement par exemple. Le rapport de Pod Lupom montre clairement que ces problèmes subsistent dans l'ensemble du pays, mais leur ampleur et leurs effets sont difficilement évaluables à ce stade. Toute action irrégulière ou inappropriée au sein du système et du processus a pour effet d'affaiblir la confiance des électeurs vis-à-vis du système électoral et de la démocratie, et il est possible que l'inquiétude des citoyens concernant l'intégrité des élections locales ait affecté le taux de participation et les résultats du vote.

64. La pandémie de Covid-19 a eu un effet sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux de vote, par le biais des réglementations de la CEC qui d'une manière générale ont été largement respectées le jour du scrutin. Elle a peut-être aussi entraîné une baisse de la participation électorale, en particulier parmi les personnes âgées et les personnes handicapées.

65. De graves interrogations subsistent concernant le secret du vote au vu des pratiques observées dans certains bureaux de vote, qui semblent cependant résulter d'actions d'électeurs spécifiques plutôt que d'un schéma récurrent d'activités frauduleuses destinées à connaître le choix des électeurs. Par exemple, il est fréquent en Bosnie-Herzégovine que les électeurs soient identifiés publiquement par leur nom avant de voter. Ceci dans le but de pouvoir permettre aux observateurs des partis politiques d'identifier les électeurs opposés à ces partis politiques et de voir quels sont ceux qui viennent voter. L'étendue de ces pratiques reste à déterminer plus précisément étant donné qu'elle n'est pas répandue dans la majorité des Etats membres.

66. Un certain nombre de problèmes doivent être traités par la CEC ou d'autres autorités :

- le renforcement du secret du vote en supprimant la pratique de nommer publiquement le nom de l'électeur ;
- l'installation d'urnes séparées des autres dans des espaces entièrement privés ;
- la surveillance de l'ouverture et de la fermeture des urnes et du dépouillement ;
- le rôle des observateurs des partis politiques ; la composition et les responsabilités des commissions de bureau de vote ;
- la CEC devrait être soutenue dans ses efforts pour éviter les inscriptions frauduleuses.

67. Si des changements systémiques, organisationnels et opérationnels peuvent être apportés au système actuel, une nouvelle culture parmi les clivages ethniques est nécessaire. Tout changement systémique peut être compromis s'il ne s'accompagne pas aussi d'un changement culturel et d'un esprit démocratique à tous les niveaux d'activité politique.

44 <https://balkaninsight.com/2021/01/21/bosnian-election-commission-scraps-poll-results-in-srebrenica-doboj/>

ANNEXE I**PROCÉDURE D'OBSERVATION À DISTANCE DE L'ÉLECTION LOCALE DANS LA VILLE DE MOSTAR, BOSNIE-HERZÉGOVINE, 20 DÉCEMBRE 2020****1. Introduction**

1. La section suivante traite de l'élection locale qui s'est déroulée à Mostar le 20 décembre 2020 et de son analyse résultant de la procédure à distance conduite par le Congrès le 17 décembre 2020.

2. Le corps du rapport décrit et analyse la structure administrative, le cadre juridique, l'administration électorale, le système électoral et l'inscription des électeurs et des candidats pour la ville de Mostar.

3. Un accord politique a été obtenu et signé le 17 juin 2020, dans lequel les parties se sont accordées sur les modifications apportées à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine qui régit la ville de Mostar ainsi que sur le nouveau statut de la ville de Mostar.

4. La loi électorale de Bosnie-Herzégovine a été actualisée afin de permettre la tenue des élections dans les délais alloués suivant les signatures, en tenant compte des arrêts précédents de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme afin de corriger la nature discriminatoire de la version précédente.

2. Contexte

5. La dernière élection locale tenue à Mostar remonte à 2008. La tenue de nouvelles élections a été reportée au-delà du mandat de quatre ans en raison d'une décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, qui a statué que la réglementation électorale applicable était discriminatoire du fait d'une inégalité de valeur des votes et de limitations pour les électeurs résidant dans la zone centrale de Mostar, et ordonné sa modification. Les deux principaux partis nationalistes – le SDA à majorité bosniaque et le HDZ à majorité croate – ont échoué pendant dix ans à s'entendre sur une façon de se conformer aux décisions de la Cour et de modifier la réglementation applicable à l'élection locale, rendant le statut nul et non avenu.

6. À partir de 2008, Ljubo Beslic, membre de HDZ, a assumé la fonction de maire en exercice de Mostar, avec une administration incluant des membres du SDA, mais aucun conseil municipal n'a été élu afin de contrôler l'administration et d'assurer dûment la représentation de la ville conjointement avec le maire. Celui-ci était le seul organe décisionnel pour la ville, à l'exception de l'adoption du budget qui est soumis à l'approbation du Parlement de la FBiH.

7. En mai 2017, plus de six mois après les secondes élections locales en Bosnie-Herzégovine qui n'incluaient pas la ville de Mostar, une délégation du Congrès a rencontré les parties prenantes à Sarajevo et Mostar pour discuter de la question de cette impasse politique.

8. Durant la Session plénière d'octobre 2017, le Congrès a décidé de mettre en place un "Groupe de réflexion sur Mostar" en vue de définir ses priorités en contribuant à une solution durable pour restaurer la démocratie locale dans la ville. Cette entreprise incluait six membres du Congrès (trois représentants et trois suppléants) ainsi qu'un représentant du Comité des Régions de l'UE.

9. Depuis son introduction, le Groupe de réflexion s'est rendu trois fois à Mostar, une fois en juin 2018 et deux fois en 2019, respectivement en octobre et novembre. En outre, le Congrès, sous la tutelle de ses activités de coopération, a lancé en 2020 un projet visant à apporter la démocratie délibérative à Mostar, qui sera poursuivi en 2021.

10. En 2018, Irma Baralija, résidant à Mostar, a porté plainte pour discrimination contre la Bosnie-Herzégovine devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le 29 octobre 2019⁴⁵, la Cour européenne des droits de l'homme, a rendu un arrêt en sa faveur en concluant que la

45 Jugement de la CEDH du 29 octobre 2019 *Baralija c. Bosnie-Herzégovine* (n° 30100/18).

Bosnie-Herzégovine avait manqué à son obligation positive d'adopter les mesures nécessaires à la tenue d'élections démocratiques à Mostar et a reconnu le grief d'un traitement discriminatoire fondé sur son lieu de résidence, l'empêchant de voter ou de se présenter aux élections locales dans son lieu de résidence à Mostar. Une délégation du Congrès a rencontré Mme Baralija en privé à Mostar lors de la mission en novembre 2019, à laquelle elle a également pris part.

11. La Cour européenne des droits de l'homme a ordonné à l'Assemblée parlementaire de BiH de modifier la législation dans les six mois et, en cas de non-conformité, elle relève que la Cour constitutionnelle de BiH a le pouvoir d'intervenir. A l'échéance du mois de juillet 2020, l'Assemblée parlementaire n'avait pas réussi à progresser sur l'affaire de Mostar, jusqu'au 17 juin 2020 lorsque les leaders du SDA et de l'HDZ-BiH, Bakir Izetbegović et Dragan Čović ont accepté de rencontrer des membres de la communauté internationale à Sarajevo pour parvenir à un accord sur Mostar. Après cinq heures de discussion, le Haut-Représentant, Valentin Inzko, a affirmé qu'ils avaient atteint 90% des décisions.

12. Le 24 juillet 2020, l'annonce fut faite que la ville de Mostar tiendrait ses premières élections locales en 12 ans, le 20 décembre 2020, cinq semaines après les élections dans le reste du pays. Conformément aux nouvelles règles électorales de la ville, 35 conseillers seraient élus au suffrage direct et éliraient, à leur tour, le nouveau maire de Mostar.

13. L'élection locale de Mostar s'est tenue le 20 décembre 2020. Elle portait sur l'élection de 35 conseillers municipaux, lesquels devaient ensuite élire le maire (à une majorité des deux tiers pour les deux premiers tours et à la majorité simple pour le troisième) au suffrage indirect. Suite à la publication des premiers résultats le 3 janvier 2021, des demandes de recomptage ont été formulées en raison d'écart entre les résultats inscrits dans les protocoles de certains bureaux de vote et le nombre réel de bulletins de vote dans le sac. Cinq partis d'opposition ont envoyé une lettre ouverte aux membres de la communauté internationale leur demandant d'exercer une pression sur la CEC pour qu'elle procède à un recomptage et la CEC a finalisé les résultats le 19 janvier 2021⁴⁶.

3. Observateurs

14. La réglementation sur l'observation de l'élection locale de Mostar est définie par la CEC dans ses « Règles générales pour les observateurs internationaux concernant l'entrée en Bosnie-Herzégovine et l'observation des élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine le 15 novembre 2020 et de l'élection locale tenue dans la ville de Mostar le 20 décembre 2020⁴⁷ »

15. Comme pour les élections locales dans l'ensemble du pays, les restrictions mises en place en raison de la pandémie de Covid-19 ont empêché une délégation de la commission d'être présente à Mostar avant le jour du scrutin et le jour même. La délégation du Congrès ne pouvant mener qu'une mission d'observation à distance, un observateur local s'est rendu dans dix bureaux de vote de Mostar. Pod Lupom, la coalition d'ONG formée afin de garantir la tenue d'élections libres et équitables en Bosnie-Herzégovine, a déployé des observateurs dans tous les bureaux de vote de la ville.

4. Contexte de la campagne

16. La campagne pour les élections locales de Mostar a débuté le 20 novembre 2020 et pris fin officiellement le 19 décembre 2020.

17. Les interlocuteurs de la délégation ont souligné que pour les élections locales de Mostar les grands partis avaient fait campagne principalement, mais non exclusivement, sur des questions ethniques et des thématiques nationales, reflétant en cela la campagne pour les élections tenues le 15 novembre dans le reste du pays. Les tensions ethniques ont cependant paru moins marquées que lors des précédentes campagnes électorales et il est possible que la présence de partis nationaux fondés sur l'appartenance ethnique ait paralysé les activités de campagne d'une manière qui ne reflète pas pleinement l'intérêt actuel pour les élections locales au sein de la population. Un objectif majeur à Mostar demeure d'axer davantage les campagnes électorales sur des thématiques, des politiques et

⁴⁶ https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=28&langId=1#/9/0/0/0

⁴⁷

https://www.izbori.ba/Documents/Lokalni_izbori_2020/Akreditovanje_posmatraca/General_rules_for_international_observers_for_arrival_to_BiH.pdf

des choix locaux, eu égard en particulier à la période de douze années qui s'est écoulée depuis les précédentes élections locales.

18. Les interlocuteurs du Congrès ont fait état d'une inquiétude continue des citoyens, tout au long de la campagne, concernant le risque de fraude électorale et de reproduction des pratiques observées ailleurs en Bosnie-Herzégovine, telles que l'inscription frauduleuse d'électeurs, les faiblesses concernant le secret du vote, l'identification de certains électeurs avant le vote, la composition, les activités et le rôle des commissions électorales locales, l'utilisation abusive de ressources publiques, l'intimidation des électeurs ou l'orientation du vote en échange d'un emploi à la municipalité ou avec elle et la collusion/discussion familiale dans les bureaux de vote avant de voter. Toutes ces pratiques, d'après nos interlocuteurs, ont un effet dommageable sur la confiance du public vis-à-vis du vote.

19. Pod Lupom a relevé 18 cas d'irrégularité lors de la campagne électorale de Mostar : neuf cas d'activités de campagne prématurées (deux cas chacun pour les partis SDA, DF et SDP, un cas chacun pour HDZ BiH, Parti pour la BiH et SBB) ; cinq cas d'utilisation abusive de ressources publiques ; quatre cas de discours de campagne considérés par Pod Lupom comme étant inappropriés. À la différence de Pod Lupom, certains des interlocuteurs du Congrès ont noté un apaisement des tensions ethniques lors de la campagne ; Pod Lupom a souligné au contraire que les appels à la solidarité ethnique, y compris au moyen d'une ingérence de responsables politiques extérieurs à la ville et par l'exacerbation des tensions inter-ethniques, avaient constitué un aspect majeur de la campagne⁴⁸.

20. Malgré les restrictions liées à la Covid-19, les élections de 2020 à Mostar semblent avoir pour la première fois été l'occasion d'une campagne de porte-à-porte, en particulier dans les quartiers à majorité bosniaque de la ville. Ce contact direct entre les candidats/partis et les électeurs peut avoir plusieurs explications : la thématique ethnique tient une moins grande place dans l'élection locale, les candidats devant mettre davantage l'accent – mais pas exclusivement – sur les problèmes ; l'existence de candidats indépendants et de partis plus petits (les uns et les autres moins étroitement liés à une appartenance ethnique) requiert un contact avec les électeurs plutôt que de s'appuyer sur la loyauté envers une appartenance ethnique ; les grands partis, craignant une transition d'un vote fondé sur l'appartenance ethnique vers un vote davantage basé sur les problématiques où les candidats s'efforcent de consolider leur vote ethnique plutôt que de le tenir pour acquis.

21. Un interlocuteur en particulier a évoqué l'exclusion des Serbes à Mostar, du fait que les Serbes ne sont pas l'un des peuples constitutifs dans le canton de Herzegovina-Neretva où se trouve Mostar.

22. Dans l'ensemble, les interlocuteurs, avec lesquels la délégation a échangé, sont convaincus qu'au fil du temps l'appartenance ethnique tiendra de moins en moins d'importance dans les activités de campagne et le vote.

5. Jour du scrutin

23. D'après les observations faites par l'assistant local d'observation électorale du Congrès, et les rapports reçus des observateurs locaux, l'élection s'est tenue de manière ordonnée, pacifique et calme.

24. Dans certains bureaux de vote, les membres des commissions connaissaient mal les tâches et fonctions qu'ils étaient censés assurer et semblaient insuffisamment formés. Une confusion a en outre été notée dans certains bureaux de vote concernant le déroulement du vote et les réglementations. Certains membres de commission ont dispensé aux électeurs des conseils sur le processus de vote (comment voter) bien que la réglementation l'interdise.

25. Il a parfois été observé que des membres de commission notaient les noms des électeurs au moment du vote.

26. Une certaine confusion sur la manière de décompter les voix a également été relevée dans certains bureaux de vote.

27. Plusieurs plaintes ont été formulées par des électeurs concernant l'organisation et la tenue des bureaux de vote.

⁴⁸ <http://podlupom.org/v2/en/article/preliminary-assessment-of-election-day/391>

28. Globalement, il y avait semble-t-il un certain degré de désorganisation et de confusion parmi les personnes responsables de l'administration générale du processus de vote et de la tenue des bureaux de vote. Il est difficile de déterminer si cette confusion était délibérée, visant à influencer le vote, ou si elle résultait d'un amateurisme, mais dans tous les cas elle a eu pour effet de saper la confiance envers le système.

29. Trente et un candidats ou organisations politiques étaient en lice pour les 35 sièges de conseiller municipal. À la clôture du scrutin à 19 heures, sur 100 864 électeurs habilités à voter à cette élection, 52 814 votes valides avaient été exprimés, 3 277 bulletins ayant été invalidés. Le taux de participation à cette élection a été de 55 %.

6. Résultats des élections

30. Les résultats des élections locales tenues à Mostar le 20 décembre 2020 sont les suivants :

a. Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ BiH) : 13 (même nombre qu'en 2008) ;

b. Coalition pour Mostar (Parti de l'action démocratique (SDA), Alliance pour un avenir meilleur de la Bosnie-Herzégovine (SBB), Front démocratique (DF), Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBiH), Parti patriotique de Bosnie-Herzégovine (BPS)) : 12 (+2) ;

c. Bloc BH (Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine (SDP BiH), Notre parti Bosnie-Herzégovine (NS)) : 6 (+3) ;

d. Parti républicain croate (HRS) : 3 (+3) ;

e. Liste serbe « Restez ici – Ensemble pour notre Mostar » (Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD), Parti démocratique serbe BiH (SDS)) : 1 (+1).

31. En dépit d'observations évoquant un recul des considérations ethniques dans le vote et la campagne, les résultats font apparaître une prédominance du vote fondé sur l'appartenance ethnique et par conséquent de la représentation correspondante. Les partis SDA et HDZ sont ceux qui ont reçu le plus de suffrages et remporté le plus de sièges.

7. Conclusions

32. L'appartenance ethnique a tenu une moins grande place dans la campagne par rapport à ce qu'on avait pu observer lors des élections précédentes à Mostar, mais la solidarité ethnique et les questions ethniques ont toutefois dominé la campagne des élections locales.

33. La campagne des élections locales doit être recentrée sur les questions, les politiques et les solutions locales, mais ce résultat sera difficile à atteindre tant que les partis nationaux domineront la campagne et les résultats du scrutin en termes de voix obtenues et de sièges remportés.

34. Les élections tenues à Mostar ont montré les mêmes faiblesses et sujets de préoccupation que ceux qui avaient été notés en lien avec les élections nationales en Bosnie-Herzégovine, portant en particulier sur les points suivants :

a. la véracité des registres électoraux et la lutte contre les inscriptions frauduleuses (par exemple de personnes décédées) ;

b. le renforcement du secret du vote ;

c. la confidentialité des urnes et des isoloirs ;

d. la formation et la supervision des membres des commissions de bureau de vote ;

e. la présence de membres des partis politiques au sein des commissions de bureau de vote et le rôle, les responsabilités et les obligations de ces commissions ;

- f. la place prédominante de l'appartenance ethnique lors de la campagne des élections locales ;
- g. la formation des membres des commissions de bureau de vote ;
- h. le vote familial.

35. Bien que douze années se soient écoulées depuis les précédentes élections locales tenues à Mostar et que la Cour européenne des droits de l'homme soit intervenue pour garantir la tenue des élections, et de surcroît malgré les problèmes d'infrastructures, économiques et sociaux que connaît la ville, seulement 55 % de l'électorat a souhaité participer au scrutin. La participation a peut-être pâti d'un « effet COVID », certains électeurs ayant préféré rester chez eux par crainte de contracter le virus. Cela étant, le taux de participation, quoique légèrement supérieur au taux enregistré pour les élections locales dans l'ensemble du pays (50 %), est plus faible que celui auquel on aurait pu s'attendre compte tenu des circonstances.

ANNEXE II

PROGRAMME FINAL
Réunions à distance 29 – 30 octobre 2020
Elections locales en Bosnie-Herzégovine (15 novembre 2020)

Jeudi 29 octobre 2020

- 09h00 – 09h05 Accueil et présentation de la délégation du Congrès par **Mme Renate ZIKMUND**, Secrétaire du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe
- 09h00 – 10h30 Rencontre avec des **représentants de la communauté internationale** :
- **H.E. Ambassador Kathleen KAVALEC**, Cheffe de la Mission OSCE en Bosnie-Herzégovine
 - **Mme Eketerina DORODNOVA**, Cheffe adjointe de la Délégation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine
 - **H.E. M. Matthew FIELD**, Ambassadeur du Royaume-Uni en Bosnie-Herzégovine
 - **H.E. M. Reinout Caspar VOS**, Ambassadeur des Pays-Bas en Bosnie-Herzégovine
 - **M. Mirza DURMIŠEVIĆ**, Consul honoraire, Consulat du Danemark à Sarajevo, Bosnie-Herzégovine
 - **M. Michael AHN**, Chef adjoint du Bureau des Affaires politiques des Etats-Unis en Bosnie-Herzégovine
(réunion en anglais)
- 10h45 – 12h15 Rencontre avec **M. Željko BAKALAR**, Président de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 12h15 – 13h45 Pause-déjeuner
- 13h45 – 15h15 Rencontre avec des représentants des médias
- **Mme Amela ODOBAŠIĆ** et **Mme Azra MASLO**, Agence de réglementation des communications de Bosnie-Herzégovine
 - **Mme Borka RUDIĆ**, Association des journalistes de Bosnie-Herzégovine
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 16h15 – 16h45 Rencontre avec **Mme Vesna TRAVLJANIN**, Directrice, **Association des municipalités et villes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine**
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)

Vendredi 30 octobre

- 09h45 – 11h15 Rencontre avec des représentants d'ONG
- **Mme Ivana KORAJLIĆ**, Transparency International
 - **M. Dario JOVANOVIĆ**, Koalicija Pod Lupom
 - **Mme Leila BIČAKČIĆ**, Directrice exécutive, Center for Investigative Reporting
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 11h30 – 12h00 Rencontre avec **M. Igor RADOJIČIĆ**, Maire de Banja Luka (SNSD)
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)

- 12h00 – 13h30 Pause déjeuner
- 13h30 – 14h00 Rencontre avec **M. Jasmin IMAMOVIĆ**, Maire de Tuzla (SDP)
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 14h15 – 14h45 Rencontre avec **M. Sejfudin TOKIĆ**, candidat au poste de maire pour Sarajevo Centre (Bošnjački Pokret)
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 15h00 – 15h30 Rencontre avec **M. Adnan DELIĆ**, candidat au poste de maire pour Novi Grad Sarajevo (Indépendant)
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 15h45 – 16h15 **Session de débriefing** avec la délégation et le secrétariat
(réunion en anglais)

Délégation

Membres du Congrès

M. Stewart DICKSON, GILD, R, Royaume-Uni

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – représentant)

M. Jakob WIENEN, PPE/CCE, L, Pays-Bas

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – représentant)

Mme Rosaleen O'GRADY, GILD, L, Irlande

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – remplaçante)

M. Vladimir PREBILIC, SOC/G/PD, L, Slovénie

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – remplaçant)

Mme Randi MONDORF (GILD, R, Danemark)

Membre du Congrès à la mission d'observation des élections en Bosnie-Herzégovine en octobre 2018 et novembre 2019

Expert

M. Colin COPUS, membre britannique du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Secrétariat du Congrès

Mme Renate ZIKMUND, Cheffe du Service des activités statutaires, des relations extérieures et de la coopération

M. Adam DRNOVSKY, Chargé des élections

Mme Jovana VUJANOVIC, Chargée des élections

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo

Mme Bojana URUMOVA, Cheffe du Bureau

ANNEXE III

PROGRAMME FINAL
Réunions à distance 17 décembre 2020
Election à Mostar, Bosnie-Herzégovine (20 décembre 2020)

Jeudi 17 décembre 2020

- 09h00 – 09h30 Rencontre avec des **représentants de la communauté internationale** :
- **Haut-Représentant Valentin INZKO**, Bureau du Haut-Représentant en Bosnie-Herzégovine
(réunion en anglais)
- 10h30 – 11h15 Rencontre avec **M. Željko BAKALAR**, Président de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 11h30 – 12h45 Rencontre avec des représentants d'ONG
- Koalicija Pod Lupom, **M. Dario JOVANOVIĆ**
 - Nansen Dialogue Centre, **M. Vernes VOLODER**
 - Agence de démocratie locale Mostar, **Mme Dženana DEDIĆ**
- (avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 12h45 – 14h30 Pause-déjeuner
- 15h15 – 15h45 Rencontre avec **M. Arman ZALIHĆ**, Président du parti SDP de Bosnie-Herzégovine à Mostar
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 16h00 – 16h30 Rencontre avec **M. Salem MARIĆ**, Président du parti SDA de Bosnie-Herzégovine à Mostar
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 16h45 – 17h15 Rencontre avec **M. Velibor MILIVOJEVIĆ**, Chef de la Coalition SNSD et SDS "Ostajte ovdje – Zajedno za naš Mostar" (Stay here – together for our Mostar)
(avec interprétation en bosniaque/croate/serbe)
- 17h15 – 17h45 **Session de débriefing** avec la délégation et le secrétariat
(réunion en anglais)

Délégation

Membres du Congrès

M. Stewart DICKSON, GILD, R, Royaume-Uni

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – représentant)

M. Jakob WIENEN, PPE/CCE, L, Pays-Bas

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – représentant)

Mme Rosaleen O'GRADY, GILD, L, Irlande

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – remplaçante)

M. Vladimir PREBILIC, SOC/G/PD, L, Slovénie

(Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise – remplaçant)

Mme Randi MONDORF (GILD, R, Danemark)

Membre du Congrès à la mission d'observation des élections en Bosnie-Herzégovine en octobre 2018 et novembre 2019

M. Robert GRUMAN (PPE-CCE, R, Roumanie)

Président de la Commission de la Gouvernance et Chef de délégation, Mission à Mostar en novembre 2019

Expert

M. Colin COPUS, membre britannique du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

Secrétariat du Congrès

Mme Renate ZIKMUND, Cheffe du Service des activités statutaires, des relations extérieures et de la coopération

M. Adam DRNOVSKY, Chargé des élections

Mme Jovana VUJANOVIC, Chargée des élections

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

M. Damjan JUGOVIĆ, Chargé de projets, Relations extérieures et coopération

Mme Natalija MILOVIĆ, Chargée de projets, Relations extérieures et coopération

Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo

Mme Bojana URUMOVA, Cheffe du Bureau

Mme Violeta VIOIU, Cheffe-adjointe du Bureau

Mme Nada SIMANIC-DURMIC, Assistante administrative