

48^e SESSION

Rapport
CG(2025)48-16
27 mars 2025

Élections locales en Bosnie-Herzégovine (6 octobre 2024)

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional (Commission de suivi)

Rapporteur¹ : Marcin GOLASZEWSKI, Pologne (L, PPE/CCE)

Recommandation 530 (2025).....	3
Exposé des motifs.....	6

Résumé

A l'invitation des autorités de Bosnie-Herzégovine, le Congrès a déployé une mission d'observation pour évaluer les élections locales qui se sont tenues dans tout le pays le 6 octobre 2024. Le jour du scrutin, 12 équipes comprenant 25 observateurs du Congrès se sont rendues dans quelque 115 bureaux de vote pour observer les procédures électorales, de l'ouverture au dépouillement.

Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a estimé que les élections locales de 2024 s'étaient déroulées dans le calme et l'ordre, malgré les inondations catastrophiques qui ont touché une partie du pays juste avant le jour du scrutin. Elle a noté que, même si le consensus politique pour achever les négociations sur les réformes électorales indispensables fait toujours défaut, les modifications importantes du Code électoral adoptées par décision du Haut Représentant en mars 2024 ont considérablement amélioré l'intégrité du processus électoral et contribué à une campagne électorale moins hostile. Dans le même temps, les ressources limitées de la Commission électorale centrale, combinées à des délais courts pour mettre en œuvre des amendements importants, ont imposé une charge significative à tous les niveaux de l'administration et ont laissé certaines dispositions légales importantes partiellement ou totalement inappliquées. La campagne a été compétitive, mais plutôt discrète et marquée par une couverture médiatique limitée et des allégations persistantes de mauvaise utilisation des ressources administratives. Le jour du scrutin a été généralement bien géré, y compris dans les bureaux de vote équipés de projets pilotes visant à introduire les nouvelles technologies dans les procédures électorales, ce qui a été perçu comme une garantie d'intégrité supplémentaire.

La délégation du Congrès a identifié plusieurs domaines dans lesquels des améliorations sont possibles, notamment en ce qui concerne les capacités de l'administration électorale, le règlement des litiges électoraux, la couverture médiatique de la campagne, l'accessibilité et la mise en place des bureaux de vote, le secret du vote, la participation des femmes et des jeunes à la vie politique locale en tant que maires ou têtes de liste, la transparence et le contrôle du financement de la campagne, ainsi que la question récurrente des électeurs résidant de facto à l'étranger qui votent lors des élections

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès
SOC/G/PD : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européen.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

locales. La délégation a également encouragé les autorités à rouvrir des négociations larges et inclusives sur une réforme électorale et constitutionnelle globale afin de remédier aux dispositions discriminatoires de longue date et de combler les lacunes restantes, ainsi que de renforcer la fiabilité et l'éducation des électeurs dans le cadre des futurs projets pilotes informatiques.

RECOMMANDATION 530 (2025)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :
 - a. à l'article 1, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
 - b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), qui a été ratifiée par la Bosnie-Herzégovine le 12 juillet 2002 ;
 - c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections.
 - d. à la recommandation précédente du Congrès sur les élections locales et régionales en Bosnie-Herzégovine ;
 - e. l'invitation des autorités de Bosnie-Herzégovine, en date du 15 mai 2024, à observer les élections locales organisées dans le pays le 6 octobre 2024.
2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique et que l'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie au niveau local et régional.
3. Le Congrès reconnaît que le cadre juridique offre une base solide pour l'organisation des élections locales et que les amendements de 2024 ont considérablement amélioré l'intégrité du processus. Le Congrès regrette qu'une telle décision ait dû être prise quelques mois seulement avant le jour du scrutin par le Haut représentant en raison de l'absence de consensus local sur la réforme électorale et constitutionnelle.
4. Le Congrès note avec satisfaction que :
 - a. les amendements 2024 ont considérablement amélioré l'intégrité du processus électoral et ont contribué à une campagne électorale moins hostile, avec moins de discours haineux et de désinformation ;
 - b. la Commission électorale centrale (CEC) a travaillé de manière professionnelle, a traité ou initié d'office plus de 2 000 procédures relatives à des violations électorales, a émis de nombreuses plaintes et s'est efforcée de garantir l'intégrité globale du processus électoral, bien qu'elle ait été confrontée à des défis pour mettre en œuvre les nouvelles tâches importantes introduites dans les amendements de 2024 ;
 - c. l'introduction de président·es et de vice-président·es des commissions des bureaux de vote nommés par la CEC, bien que très délicate à mettre en œuvre, a permis de réduire de manière significative le problème de longue date de l'échange de sièges ;
 - d. la journée électorale a été globalement calme et organisée de manière professionnelle et les quatre projets pilotes déployés pour introduire l'utilisation des nouvelles technologies dans le processus électoral ont été globalement évalués positivement et perçus comme une garantie supplémentaire pour l'intégrité du processus ;
 - e. l'introduction de la procédure électronique d'enregistrement des candidat·es, via une plateforme en ligne dédiée, a considérablement facilité les procédures de vérification et d'enregistrement des candidat·es ;
 - f. le cadre juridique permet la participation des minorités nationales aux élections locales, en tant qu'électeurs rices, candidat·es et membres de l'administration électorale ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 27 mars 2025 (voir le document CG(2025)48-16, exposé des motifs), rapporteur: Marcin GOLASZEWSKI, Pologne (L, PPE/CCE).

g. malgré d'importants obstacles sociétaux à leur participation, les jeunes et les femmes ont été nombreux à se présenter aux élections des conseils locaux et à participer aux travaux des commissions des bureaux de vote (CBV).

5. En même temps, le Congrès exprime sa préoccupation sur les questions suivantes :

a. dans un contexte marqué par la fragmentation sociale et politique, l'absence de volonté politique de mener à bien les négociations sur les réformes électorales indispensables a conduit le Haut représentant à adopter des amendements de grande ampleur peu avant la période électorale, mettant en péril la stabilité du cadre électoral ;

b. l'insuffisance des ressources humaines et financières de la CEC, combinée à la pression politique et aux délais serrés pour mettre en œuvre des modifications importantes, a fait peser une charge considérable sur tous les niveaux de l'administration et a laissé certaines dispositions juridiques importantes partiellement ou totalement inappliquées, notamment en ce qui concerne la nomination des présidents et des adjoints du COPS ;

c. malgré une approche plus proactive pour sanctionner les violations de la campagne, le nombre d'allégations d'utilisation abusive des ressources administratives et d'autres violations par des sujets politiques est resté préoccupant dans les semaines précédant les élections ;

d. les difficultés pour établir un registre électoral exact ont persisté, en raison de l'inclusion d'un grand nombre d'électeur·rices décédé·es ou vivant de *facto* à l'étranger mais inscrits pour voter aux élections locales, ce qui n'est pas conforme à la recommandation 369 (2015) « Listes électorales et électeurs résidant de *facto* à l'étranger » du Congrès ;

e. la résolution des litiges électoraux a été affectée par une augmentation du nombre de litiges, des retards importants et un manque de transparence, notamment en ce qui concerne la publication de certaines décisions et la proportionnalité et la justification des sanctions, ce qui a entraîné des centaines de procédures en cours le jour des élections et a limité le droit à un recours effectif ; la procédure de nomination des présidents et des adjoints du COPS n'a pas fait l'objet d'un contrôle juridictionnel final ;

f. alors que la désillusion à l'égard des processus électoraux est largement répandue en Bosnie-Herzégovine, les électrices et électeurs n'ont pas reçu suffisamment d'informations pour faire un choix éclairé, car la couverture médiatique était limitée et les personnalités politiques n'apparaissaient souvent pas dans les débats ou n'expliquaient pas leurs projets, si elles étaient élues ;

g. le paysage médiatique a été affecté par la situation préoccupante des radiodiffuseurs publics, le manque de transparence de la propriété des médias et l'augmentation des pressions politiques et des menaces à l'encontre des journalistes en Republika Srpska ;

h. Le jour du scrutin a été marqué par certaines incohérences et irrégularités techniques et procédurales, et les équipes du Congrès ont observé des violations significatives du secret du vote, des retards dus à des problèmes techniques dans les bureaux pilotant des solutions informatiques et un nombre relativement élevé de violations importantes, tandis que l'accessibilité pour les électrices et électeurs à mobilité réduite n'a pas été assurée dans la plupart des bureaux de vote ;

i. les dispositions relatives au financement des campagnes et des partis ne garantissaient toujours pas une transparence et une responsabilité totales, car les rapports n'étaient traités qu'après le jour du scrutin et étaient entachés d'allégations de sous-déclaration, tandis que les sanctions étaient perçues comme n'étant pas suffisamment dissuasives, opportunes ou proportionnelles pour contrebalancer les avantages financiers dont bénéficient les partis politiques qui contournent les dispositions légales ; dans le même temps, les plafonds de dépenses nouvellement établis étaient considérés comme exagérément bas dans certaines municipalités ;

j. la participation des femmes et des jeunes à la démocratie locale a été limitée, en particulier aux postes de direction locaux, et les amendements visant à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans les médias et les événements de campagne ont été globalement infructueux ;

k. les dispositions relatives au droit d'être élu sur la base de critères ethniques ont été jugées à plusieurs reprises contraires à la Convention européenne des droits de l'homme et n'ont pas été prises en compte dans les derniers amendements ;

l. en raison de sa structure politique basée sur l'origine ethnique, le système politique de Bosnie-Herzégovine est toujours perçu comme perméable aux influences extérieures, en particulier pendant les campagnes électorales.

6. A la lumière de ce qui précède, le Congrès invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à :

a. dans la perspective des élections générales de 2026, rouvrir des négociations larges et inclusives sur une réforme électorale et constitutionnelle globale afin de remédier aux dispositions discriminatoires de longue date et de combler les lacunes restantes ;

b. envisager d'urgence des mesures et des fonds pour renforcer les capacités de l'administration électorale et donner à la CEC les moyens d'enquêter sur les violations et de les sanctionner de manière transparente, opportune et proportionnelle ; sensibiliser les entités politiques aux nouvelles dispositions de la loi et aux sanctions applicables, afin d'intégrer la lutte contre la corruption électorale ;

c. poursuivre les efforts pour nettoyer et rendre public le registre central des électrices et électeurs et remédier à l'absence de condition de résidence pour voter aux élections locales ;

d. prendre des mesures pour améliorer la transparence et le professionnalisme de l'administration électorale, en particulier en ce qui concerne la résolution des litiges électoraux, accroître la capacité du service juridique de la CEC à traiter toutes les procédures en temps voulu et introduire un contrôle judiciaire des nominations au sein de la CPS ;

e. mettre pleinement en œuvre la législation existante sur les médias en temps voulu, y compris les pouvoirs de contrôle et d'application des organes responsables de la surveillance des médias, et promouvoir des débats inclusifs et fondés sur des programmes ; en Republika Srpska en particulier, s'abstenir d'affaiblir davantage la liberté d'expression dans l'entité et introduire des mesures visant à protéger les journalistes des pressions politiques ;

f. améliorer l'accessibilité et revoir l'agencement des bureaux de vote, renforcer la formation dispensée aux commissaires de niveau inférieur afin d'accroître leur connaissance des procédures de dépouillement et envisager l'introduction de sanctions plus dissuasives en cas de violation des règles électorales ;

g. en ce qui concerne les projets pilotes informatiques en particulier, renforcer la fiabilité des systèmes électroniques en affinant les procédures correspondantes et organiser, bien avant les élections, une formation et une information complètes sur les technologies déployées, tant pour les agents électoraux que pour les électrices et électeurs ;

h. limiter le recours aux transactions en espèces lors des campagnes, publier des rapports intermédiaires dès leur réception et introduire des sanctions plus proportionnelles en cas de non-soumission de rapports et de sous-déclaration ; conformément aux recommandations antérieures du GRECO, confier à la commission électorale centrale le mandat de superviser les dépenses des partis politiques en dehors des campagnes électorales ;

i. revoir les dispositions visant à accroître la participation des femmes et des jeunes aux postes de décision, en tant que maires ou têtes de liste, et envisager des quotas dans l'attribution des sièges et la radiation des listes qui ne respectent pas les quotas de genre ;

j. effectuer une analyse de l'influence potentielle d'acteurs étrangers dans les élections locales et identifier les mesures à prendre pour prévenir les violations liées aux listes électorales, aux événements de campagne et au financement de la campagne.

7. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Bosnie-Herzégovine, de la présente recommandation sur les élections locales tenues dans cet État membre en 2024 et de l'exposé des motifs qui l'accompagne.

EXPOSÉ DES MOTIFS³

I. INTRODUCTION

1. À la suite d'une invitation de la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine, reçue le 15 mai 2024, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a déployé une mission d'observation des élections locales qui se sont tenues le 6 octobre 2024 en Bosnie-Herzégovine. Mme Carla DEJONGHE (Belgique, R, GILD) a dirigé la délégation qui comprenait 25 observateurs de 20 pays.⁴ La délégation du Congrès a participé à une mission internationale conjointe d'observation des élections avec l'OSCE/BIDDH, qui a déployé 20 observateurs à long terme et 202 à court terme, ainsi que 13 observateurs du Parlement européen.⁵

2. L'observation des élections est autorisée en Bosnie-Herzégovine, le Code électoral garantissant aux organisations nationales ou internationales l'accès à toutes les étapes du processus (article 17.1 de la loi électorale). La CEC est responsable de l'accréditation des observateurs internationaux et de tous les observateurs au niveau national, tandis que les niveaux inférieurs de l'administration électorale sont chargés de l'accréditation des observateurs locaux.

3. La mission du Congrès s'est déroulée du 4 au 7 octobre 2024. Avant le jour du scrutin, la délégation du Congrès a rencontré divers interlocuteurs et interlocutrices, parmi lesquels la Commission électorale centrale, les membres de la délégation de la Bosnie-Herzégovine au Congrès et des représentant·es des partis politiques en lice pour les élections, ainsi que des ONG et des médias. En outre, la délégation a tenu des réunions d'information avec les délégations du BIDDH/OSCE et du Parlement européen, ainsi qu'avec les représentant·es du corps diplomatique dans le pays. Une conférence de presse conjointe a été organisée le lendemain du scrutin, afin de présenter les conclusions préliminaires de la mission internationale d'observation électorale (ci-après la MIOE), composée du Congrès, du BIDDH/OSCE et du Parlement européen.

4. Le jour du scrutin, douze équipes du Congrès ont été déployées dans tout le pays, dans les deux entités et dans le district de Brčko, afin de suivre les procédures électorales dans 115 bureaux de vote, y compris le dépouillement dans douze bureaux de vote.

5. Le présent rapport porte spécifiquement sur les questions soulevées lors des échanges avec les interlocuteurs et interlocutrices du Congrès dans le contexte des élections locales qui se sont tenues le 6 octobre 2024 en Bosnie-Herzégovine et sur les observations faites le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier toutes les personnes rencontrées par la délégation pour leur dialogue ouvert et constructif.

II. CONTEXTE POLITIQUE

6. Le système politique de la Bosnie-Herzégovine a été établi dans l'Accord-cadre général pour la paix, également appelé Accord de Dayton, qui a été signé en 1995 et a marqué la fin de la guerre qui avait débuté en 1992⁶. Le conflit est survenu entre la Republika Srpska, la Communauté croate d'Herceg-Bosna et la République de Bosnie-Herzégovine peu après la dissolution de l'ex-Yougoslavie. L'Accord de Dayton inclut dans son annexe IV la Constitution de la Bosnie-Herzégovine⁷, qui prévoit que le pays est divisé en deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après la Fédération) et la Republika Srpska (article 1.3). L'Accord de Dayton, dans son annexe II, a également établi un statut spécial pour le district de Brčko, un territoire inter-entités d'abord placé sous supervision internationale, puis reconnu comme district autonome en 1999, avec un statut constitutionnel à partir de 2009⁸.

3 Préparé avec la contribution de l'experte du Congrès en matière électorale, Giammaria Milani, Italie.

4 Au moment de la mission, Mme Dejonghe dirigeait la délégation en tant que chef de délégation et co-rapporteure, aux côtés de M. Marcin Golaszewski en tant que chef adjoint. Mme Dejonghe n'était plus membre du Congrès au moment de l'adoption du présent rapport.

5 Une mission internationale d'observation des élections, composée de membres du Congrès, du Parlement européen et de l'OSCE/BIDDH, a été déployée pour observer les élections locales générales de 2024. Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024 (en anglais)

6 [L'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine](#), lancé à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995 par la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie.

7 [Accord de Dayton](#), Annexe IV.

8 [Accord de Dayton](#), Annexe II.

7. Sous la devise « un État, deux entités et trois nations », un système politique et institutionnel complexe a été mis en place pour tenter de sauvegarder l'intégrité de l'État tout en équilibrant différents intérêts opposés. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine consacre le partage du pouvoir entre trois peuples constitutifs : les Bosniaques, les Croates et les Serbes ; Les citoyen·nes qui ne souhaitent pas s'identifier à l'un de ces trois peuples ou qui ont une autre appartenance ethnique constituent le groupe des « Autres »⁹. Tous les aspects de l'administration du pays, y compris l'attribution des postes et des mandats électifs, reflètent la composition ethnique diverse de la Bosnie-Herzégovine. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à plusieurs reprises que diverses restrictions fondées sur des critères d'appartenance ethnique ou de résidence étaient discriminatoires (voir ci-dessous).

8. Au niveau national, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine prévoit l'existence d'une Assemblée parlementaire dotée de pouvoirs législatifs et d'une Présidence dotée de pouvoirs exécutifs. L'Assemblée parlementaire est un organe législatif bicaméral : la Chambre des représentants est composée de 42 membres, élus au suffrage direct par le peuple, deux tiers provenant du territoire de la Fédération et un tiers, du territoire de Republika Srpska ; la Chambre des peuples est composée de 15 délégué·es sélectionné·es par les parlements des entités, à raison de cinq Croates et cinq Bosniaques de la Fédération et cinq Serbes de Republika Srpska. La présidence est collégiale et se compose de trois membres : un membre bosniaque et un membre croate, chacun élu au suffrage direct sur le territoire de la Fédération, et un membre serbe élu au suffrage direct sur le territoire de la Republika Srpska. Le mandat de la présidence est de quatre ans et le ou la président·e change tous les huit mois ; la présidence nomme également un·e président·e du Conseil des ministres qui, à son tour, nomme les ministres¹⁰.

9. Dans la Fédération, le Parlement est composé de la Chambre des représentants (98 membres, élus au suffrage direct, avec des sièges alloués à chaque groupe ethnique) et de la Chambre des peuples (58 membres, délégué·es des assemblées cantonales). Le ou la Président·e est élu·e par le Parlement, qui élit également deux vice-président·es représentant les autres groupes constitutifs¹¹. En Republika Srpska, l'Assemblée nationale est l'organe législatif unicaméral (83 membres, élus au suffrage direct, chaque groupe ethnique recevant au moins 4 sièges). Le président, Milorad DODIK (depuis 2022 et précédemment entre 2010 et 2018) et les deux vice-président·es, qui représentent tous trois un groupe constitutif différent, sont élus directement par le peuple¹².

10. Historiquement, les trois principaux partis politiques ciblent un seul peuple constitutif, tandis que d'autres partis se définissent généralement comme des forces multiethniques et fondées sur une approche civique. Les partis serbes et croates de Bosnie-Herzégovine entretiennent également des liens étroits respectivement avec leurs homologues de la Serbie et de la Croatie voisines, ce qui a été parfois perçu par certains interlocuteurs du Congrès comme des influences étrangères dans la politique locale en Bosnie-Herzégovine. Les trois partis ethniques sont ceux qui bénéficient du plus large soutien au niveau national, le Parti de l'action démocratique (SDA), l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) et l'Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ BiH) ayant remporté respectivement 17,23 %, 16,34 % et 8,75 % des voix aux élections de 2022 à la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine¹³. D'autres partis sont également présents dans la Fédération et trois d'entre eux (également appelés « la Troïka »), à savoir le Parti social-démocrate (SDP BiH, non ethnique), le Parti du peuple et de la justice (scission du SDA) et Notre parti (parti social-libéral, non ethnique), ont formé une coalition au pouvoir au niveau national depuis les élections de 2022, avec le soutien du HDZ BiH et du SNSD. Au total, la Troïka a remporté dix sièges à la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine. Lors des élections de 2022, grâce à un accord de soutien à un candidat commun, la Troïka a obtenu le siège bosniaque à la présidence de la Bosnie-Herzégovine, un poste qui était presque exclusivement occupé par le SDA depuis 1996.

11. Les dernières élections (nationales, des entités et des institutions cantonales) ont eu lieu en 2022, tandis que les dernières élections locales ont eu lieu en 2020. Lors des élections de 2020, qui se sont déroulées pendant la pandémie de Covid-19, les trois partis ethniques ont obtenu la majorité des sièges de maire : 44 ont été remportés par le SNSD (presque exclusivement en Republika Srpska), 27 par le SDA, 22 par le HDZ BiH. Les autres partis ayant obtenu des sièges de maire sont le Parti démocratique serbe (SDS) avec 16 sièges et le Parti social-démocrate (SDP BiH) avec 10 sièges,

9 Voir le préambule de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine.

10 Constitution de la Bosnie-Herzégovine, Article IV : Assemblée parlementaire et Article V : Présidence.

11 Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Partie IV : Structure du gouvernement de la Fédération.

12 Constitution de la Republika Srpska, partie V : Organisation de la République.

13 CEC de Bosnie-Herzégovine, [Base de données sur les résultats des élections de 2022](#) ,

tandis que cinq candidat·es indépendant·es et 19 candidat·es de petits partis ont été élus maires¹⁴. Les conseils locaux étaient plus fragmentés, avec divers groupes de partis politiques atteignant le seuil électoral.

12. L'Accord de Dayton, dans son annexe X, a également institué un Haut représentant¹⁵, chargé de superviser la mise en œuvre civile de l'Accord de Dayton¹⁶. Le poste est actuellement occupé par M. Christian Schmidt, en fonction depuis 2021¹⁷. Le Bureau du Haut représentant (BHR) dispose de pouvoirs étendus, qui ont été élargis après la Conférence de Bonn de 1997. Ainsi, les « pouvoirs de Bonn » prévoient la possibilité de démettre de leurs fonctions les agents publics qui violent les engagements juridiques et/ou l'Accord de Dayton, ainsi que d'imposer les lois jugées nécessaires pour favoriser le développement de la Bosnie-Herzégovine lorsque les institutions nationales de Bosnie-Herzégovine ne le font pas¹⁸. La délégation du Congrès a également été informée que certains interlocuteurs n'acceptaient pas le mandat ou la procédure de nomination actuelle du Haut représentant et rejetaient donc sa nomination et ses décisions comme illégitimes.

13. L'utilisation des « pouvoirs de Bonn » pour modifier les législations électorales a été l'un des sujets politiques les plus controversés de ces dernières années, et les controverses se sont ravivées à l'approche de chaque élection. M. Schmidt a adopté trois décisions portant amendement de la loi électorale de Bosnie-Herzégovine en 2022¹⁹, peu de temps avant et le jour du scrutin des élections nationales, des entités et des cantons qui ont eu lieu cette année-là. Le 26 mars 2024, une nouvelle décision portant amendement de la loi électorale nationale a été adoptée. Elle regrette dans son préambule que « malgré un niveau élevé d'accord entre eux, les partis politiques n'aient pas été en mesure [...] de parvenir à un accord sur les réformes électorales requises par l'Avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine et que ces partis aient décidé d'utiliser leurs désaccords sur d'autres réformes nécessaires pour empêcher l'adoption de mesures qui, si elles avaient été adoptées, auraient pu contribuer à rétablir la confiance des citoyen·nes dans le processus démocratique »²⁰.

14. Les élections locales de 2024 ont été les premières élections organisées après la décision du haut représentant de modifier la loi électorale et dans un contexte de tensions accrues et de rhétorique sécessionniste ainsi que d'échec des négociations sur les réformes constitutionnelles et électorales. Les amendements de 2024, les plus importants depuis l'entrée en vigueur de la loi électorale en 2001, ont été critiqués pour l'absence de débat public avant leur adoption²¹ et le calendrier des décisions, bien que leur contenu ait généralement été considéré comme une évolution positive pour l'intégrité du processus électoral. Dans le même temps, le gouvernement de la Republika Srpska a rejeté avec véhémence les changements imposés et a pris des mesures pour éviter de mettre en œuvre les amendements et pour contester l'ordre constitutionnel (voir ci-dessous), dans une démarche considérée par de nombreux interlocuteurs du Congrès comme un pas vers une plus grande polarisation.²²

14 CEC de Bosnie-Herzégovine, <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=1105&Lang=3>.

15 [Accord de Dayton](#), Annexe X.

16 Aucune résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies ne régit la procédure de nomination du ou de la haut·e représentant·e. Le premier Haut représentant, M. Carl Bildt, a été nommé lors de la conférence sur la mise en œuvre de la paix qui s'est tenue à Londres en 1995 (<https://www.ohr.int/pic-london-conclusions-6/>) et a été approuvé par la [résolution 1031 du Conseil de sécurité des Nations Unies](#) (1995). La Conférence de Londres a également créé un Conseil de mise en œuvre de la paix, « composé de tous les États et toutes les organisations et agences internationales participant à la Conférence » et un Comité directeur de ce Conseil, « composé de représentant·es du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, de la Russie, du Royaume-Uni, des États-Unis, de la présidence de l'Union européenne, de la Commission européenne et du Conseil de mise en œuvre de la paix ». Depuis lors, d'après la pratique en vigueur, le ou la haut·e représentant·e est nommé·e par le Comité directeur ; cette pratique est considérée comme conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations Unies. Pour plus d'informations, voir le site web du Bureau du Haut représentant, « [Appointment of the High Representative](#) ».

17 [Déclaration du Conseil de mise en œuvre de la paix](#) concernant la nomination de Christian Schmidt en tant que Haut représentant, le 27 mai 2021.

18 Conclusions de Bonn du Conseil de mise en œuvre de la paix, [Bosnie-Herzégovine 1998 : Structures autonomes](#), 1998.

19 BHR, [Décision promulguant la loi sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine](#), 6 juillet 2022.

20 *Op.cit.*

21 Certains interlocuteurs du Congrès ont critiqué le fait que les réunions du Haut représentant n'étaient pas plus ouvertes et transparentes.

22 "En avril, la Republika Srpska a adopté une loi électorale distincte (voir *Cadre juridique*). Le 23 mai 2024, les autorités de la Republika Srpska ont annoncé qu'elles présenteraient une proposition de "dissociation pacifique" à la Fédération avant la fin du mois de juin. Le 8 juin, M. Dodik a participé à une "Assemblée de tous les Serbes" à Belgrade, qui a proposé une déclaration sur la "protection des droits ethniques et politiques et l'avenir commun du peuple serbe", adoptée par la suite par la RSNA le 2 juillet. Le 4 juillet, la RSNA a adopté l'hymne national et les armoiries de la Serbie comme étant les siens." Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024 (en anglais)

15. Les élections ont également eu lieu dans le contexte du processus d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne. La Bosnie-Herzégovine a présenté sa demande d'adhésion à l'UE en février 2016 et a obtenu le statut de candidat en décembre 2022. Le 21 mars 2024, la Commission européenne a évalué les réformes adoptées par la Bosnie-Herzégovine dans divers domaines, notamment les conflits d'intérêts et la lutte contre le blanchiment d'argent, et elle a recommandé l'ouverture de négociations d'adhésion²³. Elle a également reconnu qu'à la suite des élections de 2022, certains des blocages politiques anciens concernant les nominations de membres clés de l'administration ont été levés et les parlements au niveau national et au niveau des entités ont commencé à travailler plus efficacement. Cependant, malgré certaines améliorations, la désillusion à l'égard des partis et la mainmise des acteurs politiques sur l'État demeurent un problème majeur, contribuant à des niveaux élevés d'émigration, principalement dans les jeunes générations. Par le biais des nominations officielles et du contrôle des entreprises publiques, les principaux partis politiques ont réussi à s'emparer des institutions publiques et à établir de vastes réseaux de parrainage²⁴.

16. En conséquence, la confiance dans les institutions et les processus démocratiques est très faible en Bosnie-Herzégovine, selon diverses enquêtes. Récemment, les trois quarts des personnes interrogées ont indiqué qu'elles ne faisaient pas confiance aux partis politiques et qu'elles les considéraient comme les principaux responsables des tensions ethniques.²⁵ Dans une autre enquête, 71 % des personnes interrogées ont estimé que les élections n'étaient ni libres ni équitables en Bosnie-Herzégovine et ont massivement soutenu l'introduction de nouvelles technologies dans les processus électoraux (84 %) ²⁶. La perception de la corruption semble également s'aggraver en Bosnie-Herzégovine.²⁷

17. Le 8 mai 2024, conformément à la législation, la CEC a annoncé la tenue d'élections locales le 6 octobre 2024²⁸. L'électorat était appelé à élire les maires et les membres des assemblées dans 143 communes et villes du pays. Les dernières élections (nationales, entités et institutions cantonales) ont eu lieu en 2022, tandis que les dernières élections locales ont eu lieu en 2020. Les derniers jours de la campagne électorale ont été marqués par des inondations désastreuses, qui se sont produites le 4 octobre. La catastrophe naturelle, qui a principalement touché les cantons de Bosnie-Herzégovine centrale dans la Fédération, a fait plus de 30 morts et a causé de graves perturbations en endommageant les routes, les chemins de fer, les bâtiments résidentiels et commerciaux.

III. STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

18. La Bosnie-Herzégovine est constituée de deux entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska, et du district autonome de Brčko. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine a consacré cette configuration fédérale, en réservant à l'État les compétences dans certains domaines et en attribuant aux entités les compétences résiduelles²⁹. La Constitution nationale ne mentionne pas le principe de l'autonomie locale et ne prévoit pas l'existence de collectivités locales (à l'exception du district de Brčko).

19. Différents niveaux de gouvernance sont imbriqués et leurs responsabilités se chevauchent parfois, et les nominations aux niveaux de gouvernance supérieurs dépendent souvent des niveaux inférieurs. Les deux entités ont leurs propres constitutions et systèmes politiques³⁰ et les constitutions des deux entités réglementent l'autonomie locale. La Constitution de la Fédération prévoit un système de décentralisation à deux niveaux, établissant des cantons au niveau régional (titre V) et des communes et des villes au niveau local, et reconnaissant par ailleurs un statut spécial à Sarajevo

23 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, [Rapport sur les progrès réalisés en Bosnie-Herzégovine](#) – mars 2024.

24 Voir le rapport de Transparency International " [Post-conflict dystopia : captive state and society -- the case of Bosnia-Herzégovine](#) ", 5 février 2024 (en anglais).

25 Voir International Republican Institute, [Western Balkans Regional Poll: February –March 2024](#), 14 mai 2024 (en anglais).

26 [Seven Out of Ten BiH Citizens Don't Believe Elections are Fair – A Vast Majority See the Solution in New Technologies!](#), Pod Lupom, 27 septembre 2024 (en anglais).

27 En 2024, la Bosnie-Herzégovine a été classée 115/180 dans l'indice de perception de la corruption par Transparency International, ce qui en fait le pays des Balkans le plus mal classé et marque son plus mauvais score depuis 2012. Voir Stojanovic M. " [Public Perceptions of Corruption in Balkans Continue to Worsen : Report](#) ", Balkan Insight, 11 février 2025 (en anglais).

28 CEC de Bosnie-Herzégovine, [Décision sur l'annonce et la conduite des élections locales de 2024](#), 8 mai 2024 (en bosnien).

29 Constitution de la Bosnie-Herzégovine, article III : Responsabilités et relations entre les institutions de la Bosnie-Herzégovine et des entités.

30 La Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Constitution de la Republika Srpska sont disponibles ici : <https://www.ohr.int/laws-of-bih/constitutions-2/>

(titres VI, VI bis et VI ter). Les dix cantons bénéficient d'une autonomie constitutionnelle et politique. La Constitution de la Republika Srpska ne reconnaît qu'un seul niveau de décentralisation, dévolu aux communes et aux villes (titre VI), tandis que les régions n'ont ni autonomie politique ni fondements constitutionnels.

20. Par conséquent, tandis que les cantons n'existent que dans la Fédération, l'ensemble du pays est organisé en 143 communes et villes, dont 58 communes et 21 villes dans la Fédération, 53 communes et 11 villes en Republika Srpska et la seule commune couvrant le district de Brčko. La plus grande ville du pays est Sarajevo, avec environ 300 000 habitants. Banja Luka, capitale de facto de Republika Srpska, compte environ 150 000 habitants. Quatre autres villes dépassent également les 110 000 habitants : Tuzla, Zenica et Mostar dans la Fédération et Bijeljina en Republika Srpska. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la structure, le pouvoir et le fonctionnement des communes et des villes sont régis par les constitutions et les lois cantonales, mais une loi de l'entité fixe des principes communs³¹. La Republika Srpska a également adopté une loi sur l'autonomie locale afin de mettre en œuvre la Constitution³². En outre, le district de Brčko bénéficie d'un statut spécial d'unité d'autonomie locale placée directement sous la souveraineté de l'État.

21. Dans la Fédération comme en Republika Srpska, les unités de base de l'autonomie locale peuvent être les communes et les villes. D'un point de vue substantiel, il n'y a pas de différence entre elles. Les organes collégiaux des communes et des villes, les conseils (en Fédération) et les assemblées (en Republika Srpska) exercent des fonctions délibératives, tandis que les maires sont les organes exécutifs. Les conseils, les assemblées et les maires sont élus directement et jouissent d'une légitimité populaire. La ville de Sarajevo, dans la Fédération, et la ville de Sarajevo Est (Istočno Sarajevo) en Republika Srpska, font figure d'exception, car ces deux villes sont composées de différentes communes (quatre et six respectivement) et leurs organes sont élus par des représentant-es des communes elles-mêmes, à l'exception notable du maire de Sarajevo Est, élu au suffrage direct depuis 2020.

22. Le nombre de membres des conseils varie de 11 à 31 en fonction du nombre d'électeur·rices inscrit·es au registre central des électeur·rices, sauf pour l'Assemblée du district de Brčko (31 membres), le Conseil municipal de Sarajevo (28 membres, quatre par arrondissement) et le Conseil de la ville de Mostar (35 membres), qui sont établis par la loi.³³

23. L'Accord de Dayton dispose que « Sarajevo est la capitale de la Bosnie-Herzégovine » (article 1.5 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine). L'idée d'un statut spécial ou d'une région métropolitaine n'a pas été reprise dans une initiative de réforme aboutie, tandis que les propositions visant à élever Sarajevo au rang de district spécial réunissant les dix communes historiques ne sont pas perçues comme politiquement réalisables, notamment parce que ces communes sont dans des entités différentes. Par conséquent, Sarajevo est considérée comme la capitale également par les constitutions des deux entités. La Constitution de Republika Srpska dispose que « La capitale de la République est Sarajevo ». Dans la pratique, Sarajevo-Est, qui comprend les six communes situées sur le territoire de Republika Srpska, n'a pas de véritable centre et la capitale de facto de la république est Banja Luka, où sont concentrées toutes les institutions de la Republika Srpska. La Constitution de la Fédération affirme dans son article 4 que « la capitale de la Fédération est Sarajevo ». Dans la Fédération, le statut de Sarajevo semble peu clair en raison de sa complexité institutionnelle et du chevauchement entre les quatre arrondissements, la ville et le canton de Sarajevo (qui comprend cinq autres communes).

24. Une autre caractéristique commune à la législation des deux entités est la définition des fonctions des collectivités locales. Les communes et les villes remplissent des fonctions très importantes dans les domaines du logement, de l'éducation, de la santé, de la sécurité, etc. Néanmoins, des problèmes systémiques subsistent concernant la confusion et l'incertitude qui entourent l'attribution des tâches et fonctions, en particulier en Fédération de Bosnie-Herzégovine en raison du rôle des cantons.

25. La délégation renvoie à la Recommandation 442 (2019) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Bosnie-Herzégovine et à son exposé des motifs,

31 Loi de 2006 sur les principes de l'autonomie locale dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

32 Loi de 2017 sur l'autonomie locale en Republika Srpska.

33 Le nombre de conseillers est fixé comme suit : entre 11 et 17 membres pour les municipalités et les villes comptant moins de 8 000 électeur·rices inscrit·es ; entre 17 et 25 membres pour les municipalités et les villes comptant entre 8 000 et 20 000 électeur·rices inscrit·es ; et entre 25 et 31 membres pour les municipalités et les villes comptant plus de 20 000 électeurs inscrits.

pour une analyse plus approfondie de l'autonomie locale dans ce pays³⁴. Les co-rapporteurs ont exprimé leurs préoccupations quant à la lenteur des réformes constitutionnelles, à la longue absence d'élections à Mostar (organisées en 2020 après une interruption de 12 ans), à la répartition peu claire des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, au manque de subsidiarité et à l'insuffisance des consultations avec les autorités locales. Ils ont noté que le système de gouvernement local complexe et fragmenté de la Bosnie-Herzégovine limite encore l'autonomie municipale, entrave la prise de décision et fait obstacle au développement local en raison d'une administration inefficace et d'une faible coordination entre les cantons, les entités et l'État.

IV. CADRE JURIDIQUE NATIONAL ET INTERNATIONAL

1. Cadre juridique et système électoral nationaux

26. Le cadre juridique régissant l'organisation des élections locales est constitué de la Constitution de Bosnie-Herzégovine³⁵ et de la loi électorale de 2001³⁶. Celle-ci est un texte détaillé en vigueur en Bosnie-Herzégovine, qui établit le cadre juridique fondamental des élections dans l'ensemble du pays, énonce les règles applicables aux élections du Parlement national et de la présidence, ainsi que les principes généraux et les procédures applicables aux autres élections. Elle régit tous les aspects de la procédure électorale, y compris les organes de gestion des élections, l'inscription des électeurs et des candidat·es, les opérations électorales, le règlement des litiges électoraux, la campagne électorale et l'observation des élections.

27. La loi électorale consacre des dispositions spécifiques aux élections des conseils municipaux et des assemblées municipales (chapitres 13 et 13A), énonçant des règles spéciales pour le district de Brčko et la ville de Mostar (chapitres 18 et 19). Elle pose certains principes communs concernant les élections des conseils et des assemblées, mais aucune règle n'est strictement établie pour l'élection des maires, qui sont choisis conformément aux lois approuvées au niveau des entités et du district, à savoir la loi sur l'élection, la fin du mandat, la révocation et le remplacement des maires des communes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la loi électorale de la Republika Srpska et la loi électorale du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine. D'autres textes législatifs pertinents sont la loi sur le financement des partis politiques, la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et la loi sur les communications, ainsi que les règlements adoptés par la CEC (plus de 50 règlements pour les élections locales de 2024).

28. Ces dernières années ont été marquées par des blocages politiques et des tentatives infructueuses de la part des acteurs politiques de réformer en profondeur le cadre électoral, afin d'améliorer l'intégrité et l'équité du processus électoral. Ces tentatives, bien que soutenues par le Haut représentant M. Schmidt et d'autres acteurs extérieurs (UE, États-Unis, OSCE/BIDDH et Conseil de l'Europe), ont systématiquement échoué. Cette situation a conduit le Haut représentant à modifier directement la loi électorale au cours des processus électoraux de 2022, y compris le jour du scrutin, et 2024. Trois décisions modifiant la loi électorale ont été adoptées en 2022 pour définir le discours de haine, renforcer le rôle de surveillance de la CEC, renforcer l'intégrité du processus électoral, augmenter les amendes en cas d'infractions liées à la campagne, interdire l'utilisation abusive des ressources publiques et l'usurpation d'identité des partis politiques et clarifier le déblocage de fonds pour l'organisation des élections³⁷. En 2022, la délégation du Congrès a salué les amendements du Bureau du Haut représentant visant à améliorer l'intégrité du processus électoral et à définir le discours de haine, mais a déploré que ces amendements aient été imposés en l'absence d'un consensus national sur une véritable réforme constitutionnelle et électorale et peu de temps avant et le jour du scrutin, ce qui n'est pas conforme au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

29. Une quatrième décision, la plus vaste série d'amendements depuis l'adoption de la loi électorale en 2001, a été adoptée en mars 2024 par décision du Haut représentant, quelques mois avant le jour

34 Congrès, [Recommandation 442 \(2019\)](#) sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Bosnie-Herzégovine, 2019.

35 Aux termes de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, « la Bosnie-Herzégovine est un État démocratique, qui fonctionne dans le cadre de l'État de droit et d'élections libres et démocratiques » (article 1.2)

36 [Loi sur la conduite des élections](#), mise à jour le 8 mai 2024.

37 BHR, [Décision promulguant la loi sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine](#), 6 juillet 2022. BHR, [Décision promulguant la loi sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine](#), 27 juillet 2022. BHR, [Décision promulguant la loi sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine](#), 10 février 2022.

du scrutin. Elle a pris en compte de nombreuses recommandations antérieures du Congrès et de l'OSCE/BIDDH et d'observateurs nationaux³⁸ et modifié de nombreux aspects du processus électoral (détaillés dans l'exposé des motifs), notamment sur la composition de l'administration électorale. Elle comprenait l'annonce publique des noms/affiliations politiques des membres des commissions des bureaux de vote (CBV), la nomination par la CEC de présidents et d'adjoints de CBV non affiliés, l'amélioration de la formation des CBV et la recherche de la parité hommes-femmes au sein de la CEC. En ce qui concerne l'environnement de la campagne, la décision prescrit l'interdiction des campagnes précoces, l'obligation d'ouvrir un compte bancaire séparé pour financer la campagne et étend l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources publiques, tout en élargissant la définition du discours de haine et la réglementation des médias. Les amendements prévoient également la publication des listes électorales et du registre des plaintes et des recours, la possibilité pour tous les électeurs rices de déposer des plaintes concernant le processus électoral, recomptage automatique des votes en cas d'écarts importants, des mécanismes de sécurité supplémentaires pour le vote par correspondance, la révision de l'incompatibilité des fonctions pour les représentants élus, l'amélioration de l'accessibilité pour les citoyens handicapés, ainsi que l'augmentation des sanctions pour les sujets politiques et/ou les individus qui ont violé les règles ou les procédures électorales.³⁹ Le Haut représentant a également introduit l'introduction progressive des technologies de l'information et de la communication, y compris les scanners de bulletins de vote, la vidéosurveillance dans les bureaux de vote et l'identification biométrique des électeurs rices, une demande de longue date des observateurs nationaux (voir ci-dessous).

30. Bien que les deux séries d'amendements aient été considérées dans l'ensemble comme un progrès pour l'intégrité des processus électoraux, des préoccupations ont été exprimées par certains interlocuteurs concernant débat public limité avant leur adoption et le recours à des discussions bilatérales à huis clos, ainsi que le moment choisi pour prendre les deux décisions. La CEC disposait d'un temps et de ressources très limités pour mettre en œuvre les dispositions révisées attribuant des fonctions nouvelles et importantes à l'organe électoral. La CEC a donc adopté une cinquantaine de règlements relatifs à tous les aspects du processus électoral afin d'aligner d'urgence les processus sur la loi modifiée⁴⁰.

31. En outre, le gouvernement de la Republika Srpska a officiellement rejeté les changements imposés et a demandé à tous les fonctionnaires de l'administration électorale de la Republika Srpska de démissionner dans tout le pays. Le président Milorad Dodik, actuellement poursuivi pour avoir refusé d'appliquer les décisions passées de M. Schmidt, a pris des mesures pour remettre en cause l'ordre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine.⁴¹ Notamment, le 29 mars 2024, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska (RSNA) a adopté un projet de loi électorale visant à organiser les élections locales en vertu de la loi de l'entité et sous la supervision d'une nouvelle commission électorale au niveau de l'entité, qui aurait une compétence exclusive sur toutes les élections et tous les référendums dans l'entité.⁴² Malgré plusieurs appels publics au boycott des élections, la coalition au pouvoir en Bosnie-Herzégovine a finalement décidé de participer aux prochaines élections sur la base de la loi électorale de Bosnie-Herzégovine.⁴³ La loi électorale de la Bosnie-Herzégovine a été suspendue le 24 juillet⁴⁴, puis annulée le 19 septembre par la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine.⁴⁵ Certains interlocuteurs de la délégation ont noté avec inquiétude que la situation avait accentué la polarisation et détérioré les relations entre la Republika Srpska, les autorités nationales et la communauté internationale.

38 Par exemple, la coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom a indiqué que les amendements avaient répondu entièrement ou partiellement à 28 de ses recommandations précédentes, y compris quatre des cinq recommandations prioritaires. Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH. \(en bosnien\)](#)

39 OHR, [Décision promulguant la loi sur les amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine](#), 26 mars 2024.

40 CEC de Bosnie-Herzégovine, page web "[Réglementations](#)".

41 "En avril, la Republika Srpska a adopté une loi électorale distincte (voir *Cadre juridique*). Le 23 mai 2024, les autorités de la Republika Srpska ont annoncé qu'elles présenteraient une proposition de "dissociation pacifique" à la Fédération avant la fin du mois de juin. Le 8 juin, M. Dodik a participé à une "Assemblée de tous les Serbes" à Belgrade, qui a proposé une déclaration sur la "protection des droits ethniques et politiques et l'avenir commun du peuple serbe", adoptée par la suite par la RSNA le 2 juillet. Le 4 juillet, la RSNA a adopté l'hymne national et les armoiries de la Serbie comme étant les siens. "Le RSNA a présenté à plusieurs reprises des lois contestant l'autorité des institutions de l'État et de l'OHR. Par exemple, le 27 juin 2023, la RSNA a adopté une loi sur la non-application des décisions de la Cour constitutionnelle sur le territoire de la Republika Srpska (et sur la non-publication des décisions du Haut représentant dans le Journal officiel de l'entité)". Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

42 Kurtic A. " [Bosnian Serbs Adopt Election Law Draft, Hitting Back at High Representative](#) ", *Balkan Insight*, 29 mars 2024.

43 Turcala S. " [Bosnia's Electoral Law Crisis is Chance to Call Dodik's Bluff](#) ", *Balkan Insight*, 17 avril 2024.

44 Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, affaire U-12/24, décision sur la mesure provisoire.

45 Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, affaire U-12/24, décision sur le fond.

32. Presque toutes les personnes rencontrées par la délégation du Congrès ont déploré le fait que les partis politiques n'aient pas été en mesure de trouver un compromis sur la législation électorale⁴⁶, mais elles ont également mentionné que les amendements de 2024 avaient créé, en plus du court délai de mise en œuvre, des effets inattendus. Par exemple, en raison de consultations limitées avec le pouvoir judiciaire et l'agence de protection des données, les amendements n'ont pas modifié les délais impartis au pouvoir judiciaire pour traiter les affaires liées aux élections (ce qui a entraîné un arriéré d'affaires) ou n'ont pas anticipé les problèmes liés à la protection des données personnelles lors de la publication des listes électorales. Les interlocuteurs de la délégation ont donc souligné la nécessité d'harmoniser le cadre juridique, car certaines nouvelles dispositions introduites par les amendements 2024 se sont avérées difficiles à mettre en œuvre et ont donné lieu à des incohérences.⁴⁷

33. En outre, les amendements n'ont pas réglé la question sensible des restrictions au droit de vote fondées sur l'appartenance ethnique et le lieu de résidence, qui ont été déclarées illégales à la fois par la Cour européenne des droits de l'homme et par la Cour constitutionnelle de Bosnie-et-Herzégovine (voir ci-dessous). Toutefois, à l'exception notable de Mostar, ces questions concernent principalement les élections nationales et les élections au niveau des entités, tandis que la loi électorale contient un chapitre spécifique visant à garantir la participation des membres des minorités nationales aux élections locales.

34. Le système électoral applicable aux élections locales en Bosnie-Herzégovine est établi par la loi électorale, qui dispose que « les mandats des conseils/assemblées des communes et des villes sont attribués selon le système de la représentation proportionnelle ». Les sièges sont attribués selon la méthode de Saint-Laguë entre les sujets politiques (partis politiques, coalitions, listes de candidat·es indépendant·es et candidat·es indépendant·es) ayant obtenu au moins 3 % du nombre total de bulletins de vote valides dans une circonscription.

35. Les mandats sont attribués aux candidat·es sur la base de listes ouvertes avec vote préférentiel. Les électeur·ices peuvent indiquer une préférence pour un maximum de trois candidat·es sur la liste qu'ils ont choisie, ou simplement voter pour la liste entière, sans indiquer de préférence pour certain·es candidat·es. Les amendements de 2024 ont ajouté la limite de trois candidat·es pour le vote préférentiel afin de faciliter le décompte et ont réduit le risque d'erreurs, mais certains interlocuteurs du Congrès ont accueilli favorablement la limitation à trois votes préférentiels, mais certains ont craint que cette mesure ait un impact négatif sur la représentation des femmes. Les sièges sont attribués en premier aux candidat·es qui ont obtenu un nombre de voix préférentielles d'au moins 10 % des suffrages exprimés pour une liste donnée ; les autres se voient attribuer un mandat en fonction de leur ordre sur la liste.

36. Un siège au minimum est garanti à chacune des minorités nationales qui représentent plus de 3 % de la population totale d'une circonscription donnée selon le dernier recensement⁴⁸. Un quota de genre de 40 % s'applique et au moins un·e candidat·e du genre le moins représenté doit figurer dans les deux premières places sur une liste, deux dans les cinq premières places, trois dans les huit premières places (article 49 de la loi électorale).

37. En vertu de la loi électorale, les maires sont élus conformément à cette loi, aux constitutions, à la législation des entités et aux statuts des communes et des villes. La loi électorale n'exprime pas de préférence entre l'élection directe ou indirecte, même si, dans la pratique, la quasi-totalité des maires sont élus au suffrage direct, tant dans la Fédération qu'en Republika Srpska. Les maires élus au suffrage universel direct le sont à la majorité simple, le ou la candidat·e qui obtient le plus de voix étant élu·e (scrutin majoritaire uninominal à un tour). Les maires de la ville de Mostar et du district de Brčko sont élus par leur conseil et assemblée respectifs. Le maire de Sarajevo est élu par le conseil municipal,

46 En 2023, de nombreux acteurs nationaux et internationaux ont œuvré à la recherche d'un compromis local sur les amendements à la loi électorale. En décembre 2023, le Haut représentant a lancé un ultimatum aux acteurs politiques pour qu'ils adoptent ensemble les mesures nécessaires, qu'il a par la suite prolongées. Voir par exemple la [Déclaration](#) de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, publiée le 21 décembre 2023.

47 Comme mentionné par la CEC et également soulevé par la MIOE, la Division d'appel de la Cour d'État de Bosnie-Herzégovine et l'Agence de protection des données personnelles n'ont pas été consultées, bien que des parties importantes du processus relèvent de leur compétence. Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

48 Ces minorités sont les suivantes : Albanais, Autrichiens, Monténégrins, Tchèques, Italiens, Juifs, Hongrois, Macédoniens, Allemands, Polonais, Roms, Roumains, Rusins, Slovaques, Slovènes, Turcs et Ukrainiens. Slovènes, Turcs, Turques et Ukrainiens.

qui est lui-même élu indirectement par les conseils d'arrondissement composent la ville. Chacun de ces arrondissements élit au sein de son conseil sept membres du conseil municipal de Sarajevo. Il n'y a pas de quotas ou d'exigences concernant le genre des candidat·es à la fonction de maire.

2. Normes internationales applicables

38. Les droits de vote – et d'éligibilité – des citoyen·nes à l'occasion d'élections périodiques et véritablement démocratiques sont des droits humains reconnus internationalement, énoncés à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme⁴⁹ et l'article 25 du Pacte des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques⁵⁰. Le droit de tout·e citoyen·ne à des élections libres est garanti par l'article 3 du Premier Protocole⁵¹ à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁵², qui précise que les élections doivent avoir lieu à intervalles réguliers, dans des conditions propices à la liberté d'expression et au scrutin secret. L'article 14 de la Convention affirme que ce droit doit être exercé par l'ensemble des citoyen·nes, sans discrimination.

39. Depuis 2009, la Cour européenne des droits de l'homme a pris cinq décisions concernant les élections en Bosnie-Herzégovine, dont quatre sont toujours sous la supervision du Comité des ministres du Conseil de l'Europe : *Sejdic et Finci* (2009), *Zornić* (2014), *Pilav* (2016), *Baralija* (2019) et *Pudarić* (2020)⁵³. La Cour a statué contre la Bosnie-Herzégovine principalement sur des violations de l'article 14 de la CEDH et du Protocole n° 12 de la CEDH sur l'interdiction de la discrimination Herzégovine et a ordonné à l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine d'adopter des amendements à la loi électorale. Ces affaires, à l'exception de *Baralija*, nécessiteraient des amendements constitutionnels pour garantir l'égalité politique entre l'ensemble des citoyen·nes. De fait, en juillet 2020, la loi électorale a été modifiée, conformément aux recommandations du Congrès, de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, afin de permettre la tenue d'élections locales à Mostar. Les dirigeant·es des partis se sont réuni·es et ont approuvé la nouvelle loi électorale, ce qui a permis la tenue d'élections locales le 20 décembre 2020. Dans le même temps, une autre affaire sur les droits de vote actifs, *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine* (2023), a été renvoyée devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme en décembre 2023, à la suite d'une première décision de la Cour en faveur de M. Kovačević. Ce dernier, un résident non affilié de Sarajevo, affirme que les critères actuels d'appartenance ethnique et de résidence pour l'élection à la Chambre des peuples de Bosnie-Herzégovine et les élections présidentielles (les membres serbes élus uniquement par les résident·es de Republika Srpska) l'ont empêché de voter pour un·e candidat·e de son choix lors des élections de 2022⁵⁴.

40. En ce qui concerne les élections locales et régionales, l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁵⁵ dispose que les conseils ou assemblées doivent être composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel. Le droit des citoyen·nes d'exercer leur choix démocratique est le fondement de la participation politique aux niveaux local et régional. Ce principe est également inscrit dans le préambule du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁵⁶, qui n'a pas encore été ratifié par la Bosnie-Herzégovine⁵⁷.

41. Les missions d'observation du Congrès ont pour but de fournir des évaluations précises et impartiales des processus électoraux. Ces évaluations sont guidées par les résolutions 306 (2010)⁵⁸ et

49 [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) (1948)

50 Assemblée générale des Nations unies (1966), [Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#).

51 Conseil de l'Europe (1952), [Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme](#) (STCE n° 009)".

52 Conseil de l'Europe 1950), [La Convention européenne des droits de l'homme](#) , (STCE n° 005)".

53 Voir la Fiche pays pour la presse de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Bosnie-Herzégovine (dernière mise à jour en juillet 2022), disponible à l'adresse : https://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_fra.pdf.

54 Voir Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, arrêt, quatrième section, 14 décembre 2023.

55 Congrès (1985), [Charte européenne de l'autonomie locale](#) (STCE n° 122) ".

56 Congrès (2009), [Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales](#) (STCE n° 207)

57 Le Congrès a travaillé en étroite collaboration avec les autorités de Mostar pour faciliter l'organisation d'élections dans cette ville, étant donné qu'aucune élection n'avait eu lieu entre 2009 et 2020 et que le maire n'avait qu'un mandat technique sans légitimité démocratique. Pour plus d'informations, voir le verdict de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Baralija c. Bosnie-Herzégovine* (2019), qui a conclu à une violation de l'article 1er du Protocole 12, qui a conclu à une violation de l'article 1 du Protocole 12 Voir la [page web du Congrès sur les activités de coopération en Bosnie-Herzégovine](#).

58 Congrès (2010), [Résolution 306 "Observation des élections locales et régionales - stratégie et règles du Congrès"](#)

274 (2008)⁵⁹ du Congrès ainsi que par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise⁶⁰. Ces documents détaillent les différents critères d'évaluation d'une élection et définissent l'approche que le Congrès doit adopter dans ses missions⁶¹.

42. De véritables élections visant à établir une gouvernance démocratique ne sont possibles que dans le respect de l'État de droit et à la condition qu'un grand nombre d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent s'exercer sans discrimination. Par conséquent, les conclusions des rapports d'observation s'appuient également sur les résolutions, recommandations et avis spécifiques adoptés par le Congrès et la Commission de Venise, qui traitent chacun d'aspects différents du processus électoral. Le Congrès s'est intéressé en particulier aux sujets suivants lors de l'adoption de rapports transversaux sur les listes électorales et les électeurs résidant de fait à l'étranger, les critères d'éligibilité, l'utilisation abusive des ressources administratives, les droits de vote locaux, les élections en période de crise majeure et la situation des candidat·es indépendant·es et de l'opposition⁶². Le Congrès intègre également dans ses rapports les travaux thématiques de la Commission de Venise, notamment ses normes concernant entre autres l'utilisation des technologies, les campagnes, le règlement des litiges, la représentation des femmes, les personnes handicapées, les minorités nationales, les systèmes électoraux et les médias⁶³.

3. Précédentes recommandations du Congrès

43. Les dernières observations électorales du Congrès en Bosnie-Herzégovine ont eu lieu à l'occasion des élections locales de 2020 et des élections cantonales de 2022. Pour les élections de 2020, le Congrès n'a pas pu déployer de mission sur place en raison des restrictions liées à la pandémie de covid-19 et n'a donc pu observer les procédures du jour du scrutin que de manière limitée. Le Congrès a suggéré de renforcer le secret du vote, de placer les urnes dans des espaces totalement privés, d'éviter d'éventuelles pressions sur les électeurs par le biais de mauvaises pratiques telles que l'identification publique des votants avant le vote, de clarifier les procédures pour l'ouverture et la scellémentation des urnes ainsi que le dépouillement, d'évaluer le rôle des observateurs des partis politiques ainsi que la composition et les responsabilités des commissions de bureaux de vote et, enfin, d'empêcher les inscriptions frauduleuses. Le Congrès a également noté que si des changements systémiques, organisationnels et fonctionnels pouvaient être apportés au système actuel, un changement culturel entre les divisions ethniques devait également se produire ; sans un changement culturel et l'instillation d'un esprit démocratique à tous les niveaux de l'activité politique, tout changement systémique pouvait être compromis⁶⁴.

44. Lors de la mission de 2022, le Congrès a évalué que les élections cantonales avaient été gérées de manière ordonnée et satisfaisante par l'administration électorale, ce qui avait permis d'améliorer l'intégrité et la transparence à tous les stades du processus électoral. Le Congrès a regretté que la campagne n'ait pas offert aux électeurs suffisamment de débats équilibrés et de programmes pour leur permettre de prendre une décision informée au niveau cantonal. Par ailleurs, la sous-représentation des femmes dans la politique locale et régionale a été identifiée comme un problème majeur. La délégation du Congrès a aussi recommandé de poursuivre les efforts visant à réduire d'autres problèmes en suspens, tels que le vote familial/collectif, les problèmes liés au vote assisté et à l'inaccessibilité des bureaux de vote, ainsi que le non-respect du secret du vote. La délégation du Congrès invitait également les autorités à envisager de revoir la composition et la procédure de nomination des membres des CBV. Enfin, la délégation du Congrès a rappelé une nouvelle fois, avec une grande insistance, sa recommandation antérieure d'organiser, contrairement aux pratiques actuelles, les élections cantonales en même temps que les élections locales, ou à des dates différentes de celle des élections nationales, afin d'éviter que la campagne et les élections ne soient éclipsées par des questions et des thématiques propres au niveau de l'État et des entités⁶⁵.

59 Congrès (2008), [Résolution 274 "Politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales"](#)

60 Commission de Venise (2002), [Code de bonne conduite en matière électorale](#).

61 Cette approche est conforme au Document de Copenhague de l'OSCE et à la Déclaration de principes des Nations Unies sur l'observation internationale des élections. OSCE/BIDDH (1990), [Document de Copenhague](#).

62 Tous les rapports transversaux du Congrès ainsi que toutes ses résolutions et recommandations sont disponibles à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/congress/transversal-reports-local-and-regional-elections>

63 Toutes les normes de la Commission de Venise sont disponibles à l'adresse : https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Coe_electoral_standards&lang=fr

64 Congrès, [Rapport d'information sur les élections locales en Bosnie-Herzégovine \(15 novembre 2020\) et à Mostar \(20 décembre 2020\)](#), 9 février 2021.

65 Congrès, [Élections cantonales en Bosnie-Herzégovine \(2 octobre 2022\)](#), 23 mars 2021.

45. Dans l'ensemble, s'agissant du cadre juridique applicable aux élections locales de 2024, la délégation du Congrès a estimé qu'il constituait une base solide pour l'organisation des élections locales et que les amendements de 2024 amélioreraient de manière significative l'intégrité du processus. Dans un contexte marqué par la fragmentation sociale et politique, le manque de volonté politique pour mener à bien les négociations sur les réformes électorales indispensables a conduit le Haut représentant à adopter des amendements de grande ampleur peu avant la période électorale, une situation que la délégation a vivement regrettée. Elle a également noté que les dispositions relatives au droit d'être élu sur la base de critères ethniques, jugées à plusieurs reprises contraires à la Convention européenne des droits de l'homme, n'ont pas été prises en compte dans les derniers amendements. Elle a recommandé, dans la perspective des élections générales de 2026, de rouvrir des négociations larges et inclusives sur une réforme électorale et constitutionnelle globale afin de traiter les dispositions discriminatoires de longue date et de remédier aux lacunes qui subsistent.

V. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

46. La structure et le fonctionnement de l'administration électorale en Bosnie-Herzégovine sont régis par le chapitre 2 de la loi électorale. L'administration électorale de la Bosnie-Herzégovine a une structure à trois niveaux, dirigée par la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (CEC), suivie de 143 commissions de circonscription de base, dont les commissions électorales municipales, les commissions électorales de ville et la commission électorale du district de Brčko (CEM) puis d'environ 5 300 commissions de bureau de vote (CBV). Tous les niveaux de l'administration sont tenus par la loi d'être « indépendants et impartiaux dans leur travail » et les membres des commissions doivent démissionner en cas « d'intérêts personnels ou financiers ou d'autres conflits d'intérêts, qui peuvent soulever des doutes quant à la capacité du membre à agir de manière impartiale » (article 2.2 de la loi électorale). En outre, les membres des organes électoraux doivent avoir le droit de vote et posséder les qualifications et l'expérience nécessaires à la conduite des élections (article 2.3 de la loi électorale).

47. La CEC est un organe permanent, composé de sept membres nommés pour un mandat de sept ans (article 2.4 de la loi électorale). Les membres de la CEC sont nommés par la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine sur proposition d'une Commission de sélection et de nomination⁶⁶. Ils peuvent être réélus et, de fait, la plupart d'entre eux effectuent actuellement leur deuxième ou troisième mandat.⁶⁷ La CEC est composée de sept membres : deux Croates, deux Bosniaques, deux Serbes et un membre du groupe des Autres (article 2.5 de la loi électorale). Selon la loi sur l'égalité des genres en Bosnie-Herzégovine, l'égalité des genres devrait être garantie par la présence au sein de la CEC d'au moins 40 % de membres de chaque genre, soit au moins trois membres sur sept. Néanmoins, dans sa composition actuelle, seulement deux membres de la CEC sont des femmes, dont la présidente actuelle, Mme Irena Hadžiabdić. Un-e Croate, un-e Bosniaque, un-e Serbe et le membre « Autres » de la CEC assument à tour de rôle les fonctions de président-e pour une durée de 21 mois sur une période de sept ans (article 2.6 de la loi électorale).

48. La CEC est un organe indépendant, qui tire son autorité de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, devant laquelle elle est responsable directement (article 2.9 de la loi électorale). Les amendements à la loi électorale adoptés par le Haut représentant en 2022 et 2024 ont fortement élargi les responsabilités de la CEC. Elle a des fonctions normatives, étant responsable de la mise en œuvre de certaines parties de la législation électorale par le biais de règlements ; des fonctions administratives, puisqu'elle convoque les élections, gère l'inscription sur les registres électoraux et l'inscription des candidat-es, détermine et vérifie les résultats des élections, résout les litiges électoraux, délivre les certificats électoraux, annule les élections et révoque les mandats ; et enfin, des fonctions de contrôle, par le biais de la coordination et de la supervision des CEM et des CBV.

49. Comme d'autres institutions de Bosnie-Herzégovine, la CEC n'est pas imperméable aux pressions politiques. Par exemple, le président de Republika Srpska, Milorad DODIK, de longue date en désaccord avec la CEC sur entre autres la loi électorale de Republika Srpska, les résultats des élections de 2022 et d'autres questions en suspens, a ouvertement appelé les deux membres serbes de la CEC à quitter leur poste en avril 2024 afin de délégitimer la CEC et de créer une CEC au niveau

⁶⁶ Cet organe est une commission permanente de la Chambre des représentants et se compose de deux membres du Conseil supérieur des juges et des procureurs, de trois membres de la commission administrative de la Chambre des représentants et de deux membres de la CEC en exercice ; deux Bosniaques, deux Serbes, deux Croates et un membre du groupe des Autres doivent être représentés à la Commission de sélection et de nomination, en vertu de l'article 2.5 de la loi électorale.

⁶⁷ CEC de Bosnie-Herzégovine, page web "[Membres de la CEC](#)".

de l'entité. Les deux membres ont refusé⁶⁸. Suite aux amendements de 2024, les critères pour devenir membre de la CEC ont été renforcés et la composition actuelle de la CEC a été de facto protégée de toute pression induite jusqu'en 2027 puisque les membres ne peuvent pas être contraints de démissionner au motif qu'ils ne correspondent pas aux critères établis par l'article 2.5.6, s'ils n'étaient pas applicables au moment de leur nomination (disposition transitoire 20.16b).

50. Les commissions électorales municipales, les commissions électorales de ville et la commission électorale du district de Brčko sont des organes permanents. Elles sont composées de trois, cinq ou sept membres en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la commune/ville. Les CEM sont nommées pour un mandat de sept ans par les conseils/assemblées municipaux respectifs, qui élisent également les président·es des commissions ; les nominations des membres et des président·es sont soumises à l'approbation de la CEC. Les CEM sont responsables de la nomination et de la formation des membres des CBV, de la sécurité du matériel et des technologies électorales à partir de la date de leur réception, du bon déroulement du scrutin et du dépouillement ainsi que de la compilation des résultats. La composition de chaque CEM doit refléter la composition ethnique de la commune concernée et comprendre au moins 40 % de membres de chaque genre, ou au moins un membre de chaque genre si elle est composée de trois membres (article 2.12-18 de la loi électorale)⁶⁹. Les observateurs ont signalé certains retards au niveau des CEM et un manque de transparence dans la publication des décisions, tout en notant que toutes les CEM disposaient généralement de ressources suffisantes pour remplir leur mandat.⁷⁰

51. Les commissions de bureau de vote sont des organes non permanents nommés avant chaque élection et composés de trois ou cinq membres, proposés par les sujets politiques représentés dans les conseils municipaux et les conseils de ville pour les élections locales. Un quota de genre de 40 % doit être respecté. Répondant à une recommandation formulée de longue date, les amendements de 2024 ont modifié la procédure de nomination des président·es des CBV et de leurs adjoint·es, qui étaient auparavant désigné·es par les partis (article 2.19 de la loi électorale). Désormais, les président·es et adjoint·es des CBV doivent être non affilié·es et sont nommé·es par la CEC à la suite d'un appel à candidatures. La CEC est également responsable de leur révocation, leur formation, leur certification et leur évaluation⁷¹. Cette nouvelle disposition est complexe et extrêmement difficile à mettre en œuvre, car la CEC a dû nommer et vérifier l'affiliation politique de plus de 10 000 président·es et adjoint·es des CBV en un temps limité et avec un personnel insuffisant pour vérifier l'affiliation réelle de ces personnes.⁷² La CEC étant la seule instance à traiter les plaintes relatives à ces nominations, elle a informé la délégation du Congrès, à la veille du silence électoral, qu'elle avait reçu 488 plaintes à ce sujet, qu'elle avait révoqué 800 personnes sur la base de soupçons d'affiliation politique et qu'elle avait décidé de ne plus accepter les plaintes à partir du 10 septembre afin de pouvoir former tout le monde à temps⁷³. La CEC a également souligné que le manque de volontaires pour ces fonctions (en dépit d'une allocation de 200 euros et d'une période de candidature prolongée), a obligé les CEM à fournir du personnel à partir de leurs listes de réserve, à s'assurer de leur neutralité et à les former. Les démissions ou remplacements de dernière minute le jour des élections ont également été une source d'inquiétude. Cette situation a entraîné une lourde charge administrative pour la CEC et une certaine incertitude.

52. Dans le même temps, la CEC a souligné qu'elle avait réussi à éradiquer le problème à long terme de l'échange de sièges dans les bureaux de vote. La coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom a noté que les nombreux problèmes rencontrés lors de la nomination par la CEC de membres non affiliés montraient que les partis politiques n'étaient pas prêts à renoncer à leurs prérogatives en matière de nomination et avaient essayé - en grande partie sans succès - de contourner le changement.⁷⁴

68 BiH: [Serb members of Central Election Commission reject Dodik's ultimatum](#), N1 Bosnie-Herzégovine, 8 avril 2024 (en anglais).

69 La coalition nationale Pod Lupom a noté que 12 CEM n'ont pas respecté le quota de genre tout au long de la période électorale. Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH](#), p 24.

70 Seules 12 % des décisions de la CEM ont été publiées en ligne avant le jour du scrutin. Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

71 La CEC a dû adopter une instruction pour clarifier la procédure de ces nominations. Voir l'[Instruction](#) relative à la détermination des qualifications, du nombre, de la nomination, de la formation et de la révocation des membres de la commission électorale de circonscription de base en Bosnie-Herzégovine, mai 2024.

72 La CEC a également informé la délégation qu'en l'absence d'un registre central des partis politiques avec des listes de membres mises à jour, il était très difficile de mener à bien cette tâche.

73 Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

74 Voir Pod Lupom (2024), *Op.cit.*

53. La formation des président·es et des adjoint·es des CBV est obligatoire et elle a été assurée en temps voulu, malgré les problèmes liés à la nomination des membres des CBV. La CEC a formé 300 formateurs pour dispenser les formations (deux par CEM), dont un chapitre portait sur les procédures de décompte des voix.

54. Un autre problème majeur a été le manque de ressources budgétaires et humaines à tous les niveaux de l'administration électorale pour faire face aux tâches supplémentaires, qui a mis l'administration sous une pression considérable. La CEC a indiqué que le niveau central et les 14 CEM ne disposaient pas d'un budget suffisant pour couvrir tous les coûts et que le service juridique de la CEC, chargé de traiter des centaines de plaintes, n'était composé que de quatre personnes. En outre, bien que généralement bien accueillie, l'introduction de quatre projets pilotes utilisant les TIC a été considérée comme risquée, en raison du manque d'expérience, du nombre de bureaux de vote (environ 10 %) et de la nécessité d'adopter rapidement des règlements, d'embaucher et de former des opérateurs techniques et de gérer la livraison de matériel. Les amendements de 2024 ont permis de lever l'incertitude observée de longue date concernant les fonds nécessaires à l'organisation des élections, la CEC étant chargée d'établir le montant et la date de déblocage des fonds (article 1.2a)⁷⁵. Toutefois, la CEC a mentionné que la question des fonds demeure un problème clé, car bon nombre de leurs demandes de financements mise à jour n'ont pas été approuvées, et que les améliorations majeures ont dû être financées par des donateurs internationaux. Enfin, la CEC a déploré des problèmes importants liés à la passation de marchés et, en particulier, à l'appel d'offres pour la livraison de bulletins de vote, qui n'a pas eu de résultat et a conduit la CEC à demander le soutien du ministère de la Défense pour assurer le transport sécurisé du matériel électoral⁷⁶. Au total, la CEC a dû lancer 48 appels d'offres à partir de fin juillet 2024 et renouveler l'appel d'offres pour l'impression des bulletins de vote.

55. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a noté avec satisfaction que la CEC a travaillé de manière professionnelle, a traité ou engagé d'office plus de 2 000 procédures relatives à des violations électorales, a émis de nombreuses plaintes et s'est efforcée de garantir l'intégrité globale du processus électoral, malgré les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les nouvelles tâches importantes introduites dans les amendements de 2024. Elle s'est félicitée de l'introduction de présidents et de vice-présidents des commissions des bureaux de vote nommés par la CEC, bien que leur mise en œuvre soit très délicate, ce qui a permis de réduire considérablement le problème de longue date de l'échange de sièges. Toutefois, la délégation a noté avec préoccupation l'insuffisance des ressources humaines et financières de la CEC, combinée à la pression politique et aux délais serrés pour mettre en œuvre des modifications importantes, ce qui a imposé une charge considérable à tous les niveaux de l'administration et a laissé certaines dispositions juridiques importantes partiellement ou totalement inappliquées, notamment en ce qui concerne la nomination des présidents et des vice-présidents du CPS. La délégation recommande d'envisager d'urgence des mesures et des fonds pour renforcer les capacités de l'administration électorale et de donner à la CEC les moyens d'enquêter sur les violations et de les sanctionner de manière transparente, opportune et proportionnelle. En outre, elle invite les autorités à sensibiliser les entités politiques aux nouvelles dispositions de la loi et aux sanctions applicables, afin d'intégrer la lutte contre la corruption électorale.

VI. INSCRIPTION DES ÉLECTEUR RICES

56. Aux termes de l'article 1.4 de la loi électorale, les citoyen·nes de Bosnie-Herzégovine qui ont atteint l'âge de 18 ans et qui ont une résidence enregistrée dans le pays ont le droit de voter (et sont éligibles). Pour exercer ce droit, un·e citoyen·ne doit être inscrit·e au registre central des électeur rices. Les personnes reconnues coupables de crimes graves, en particulier de violations graves du droit humanitaire, ne peuvent pas être inscrites sur les listes électorales, de même que les personnes dont la pleine capacité juridique a été retirée par une décision judiciaire.

⁷⁵ Le Congrès a noté que lors des élections de 2022, le Haut représentant avait utilisé les "pouvoirs de Bonn" pour obtenir le déblocage tardif des fonds pour les élections, qui avaient été bloqués en raison d'une obstruction politique. Le Bureau du Haut représentant a ensuite modifié la loi électorale afin d'éviter de tels blocages à l'avenir. Voir Office of the High Representative, [Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnie-Herzégovine](#), 27/07/2022.

⁷⁶ En juillet 2024, le Parlement a modifié la loi sur les marchés publics (et adopté huit règlements) afin d'améliorer l'efficacité du mécanisme de protection juridique dans les procédures de passation de marchés publics.

57. La CEC gère et contrôle l'exactitude du registre central des électeurs, la base de données électronique nationale mise à jour en continu d'après les registres officiels de résidence⁷⁷. L'inscription sur les listes électorales se fait de manière passive pour les personnes présentes dans le pays, mais les personnes qui résident à l'étranger doivent demander leur inscription. La CEC assure l'exactitude et l'intégrité du registre. Le registre est public, ce qui permet aux citoyen·nes d'en obtenir un extrait et de demander que les données les concernant soient corrigées. Le 22 août, la CEC a annoncé que 3 400 204 électeur·rices étaient inscrits, dont 44 789 de l'étranger. Conformément aux amendements de 2024, la CEC devait mettre le registre à la disposition du public, mais n'a pas publié l'intégralité du registre en raison de préoccupations liées à la confidentialité des données. Elle a choisi de rendre ces listes disponibles au niveau des CEM entre le 8 juin et le 8 juillet, ce qui a laissé suffisamment de temps pour permettre un certain examen public. La coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom a regretté cette décision de la CEC qui n'a pas donné suffisamment d'occasions aux citoyens d'identifier les irrégularités, telles que les électeur·rices décédés·es, les inscriptions multiples ou les inscriptions de non-résidents, des problèmes qui affectent constamment l'exactitude des listes électorales.⁷⁸

58. Les citoyen·nes de Bosnie-Herzégovine qui résident temporairement à l'étranger ou qui sont des réfugié·es peuvent voter en personne dans leur commune de résidence dans le pays ou à l'étranger, soit dans une représentation diplomatique, soit par courrier, à l'issue d'une procédure d'inscription spéciale et active. La demande de vote à l'étranger pouvait être soumise en ligne sur le site web de la CEC, ce qui a permis d'éviter les inscriptions multiples à la même adresse (comme le Congrès l'avait observé en 2022) et 14 bureaux de vote ont été mis en place dans huit pays pour ces élections. Dans le passé, le vote à l'étranger était très difficile, des inscriptions frauduleuses étant régulièrement repérées.

59. Des dispositions spéciales sont prévues pour les électeur·rices ayant le statut de personnes déplacées, qui peuvent voter en personne ou à distance pour la commune dans laquelle ils avaient leur résidence permanente avant d'être déplacés. Ces personnes peuvent également changer leur résidence permanente et voter dans la commune où elles résident. Les électeur·rices qui ne peuvent quitter leur domicile ou leur institution en raison de leur âge, d'une maladie ou d'un handicap, ou parce qu'ils sont détenus ou prisonniers, ont pu voter au moyen d'urnes mobiles gérées par des équipes mobiles spéciales.

60. Dans l'ensemble, les personnes avec lesquelles le Congrès s'est entretenu n'ont pas exprimé de préoccupations majeures concernant l'inscription sur les listes électorales. Certaines ont noté que les élections de 2024 semblaient avoir été marquées par moins d'allégations de fraude liées au vote à l'étranger, mais qu'elles avaient également suscité moins d'intérêt de la part de l'électorat concerné. Certains interlocuteurs ont noté que le nombre d'électeur·rices inscrit·es demeurerait supérieur à la population du pays, soulignant la présence sur le registre d'un nombre élevé de personnes vivant de facto à l'étranger, en raison de l'absence de critères de résidence assortis d'un délai. Ils ont également mentionné que des personnes décédées pouvaient encore être inscrites sur les listes, en raison d'une sous-déclaration des changements d'état civil de la part des citoyen·nes de l'étranger. Le jour du scrutin, des allégations d'électeur·rices résidant en Serbie et votant dans certaines municipalités ont été rapportées par les médias et notamment dans la municipalité de Srebrenica.⁷⁹

61. Bien qu'elle comprenne que les critères de résidence sont une question sensible en Bosnie-Herzégovine, la délégation du Congrès a déploré que les difficultés à établir un registre électoral précis persistent, en raison de l'inclusion d'un nombre élevé d'électeur·rices décédés·es ou vivant de facto à l'étranger mais inscrits pour voter aux élections locales, ce qui n'est pas conforme à la Résolution 369(2015) du Congrès. Il a recommandé de poursuivre les efforts pour nettoyer et rendre public le registre central des électeur·rices et de remédier à l'absence d'exigence de résidence pour voter aux élections locales.

77 En avril 2024, la Republika Srpska a tenté d'adopter, parallèlement à la loi électorale, une loi sur les référendums qui prévoyait l'établissement d'un registre électoral distinct. Cette loi est examinée actuellement par la Cour constitutionnelle.

78 Voir Pod Lupom (2024), *Op.cit.* p33.

79 L'enregistrement des citoyens serbes à Srebrenica a été observé par le Congrès dans le passé et constitue une question très sensible, mais ne constitue pas une violation car la loi prévoit le droit de vote des doubles nationaux qui ont le droit de voter dans les deux pays. Le nombre d'électeurs résidant en Serbie et votant aux élections locales dans cette municipalité a toutefois été jugé suffisamment élevé pour affecter le résultat des élections par certains interlocuteurs, qui se sont inquiétés du fait que le leadership serbe dans la municipalité pourrait raviver les tensions entre les communautés. Le maire élu, Milos Vucic, est un cousin du président serbe Vucic. Voir Radio Slobodna Europa, "[Des élections locales sont organisées en Bosnie-Herzégovine, des électeurs de Serbie sont également venus à Srebrenica](#)" 6 octobre 2024 et Kurtic A. "[Les grands partis de Bosnie maintiennent leur emprise en dehors des villes lors des élections locales](#)", *Balkan Insight*, 7 octobre 2024 (en anglais).

VII. INSCRIPTION DES CANDIDAT·ES

62. Aux termes de la loi électorale (article 1.4), peuvent se présenter aux élections locales les citoyen·nes de Bosnie-Herzégovine âgé·es de 18 ans et inscrit·es sur les listes électorales de la commune dans laquelle ils souhaitent se présenter, à l'exception des personnes dont la pleine capacité juridique a été retirée par une décision judiciaire et des personnes condamnées pour des crimes graves tels que des violations graves du droit humanitaire. En vertu des amendements de 2024, le droit de se présenter aux élections a également été limité en cas de crime de génocide, de crime contre l'humanité ou de crime de guerre. Les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité fonctionnelles sont définis par l'article 1.8 de la loi.

63. Le processus d'inscription est régi par le chapitre 4 de la loi électorale et se déroule en deux étapes : dans un premier temps la CEC certifie les sujets politiques, puis ceux-ci soumettent leurs listes de candidat·es. Les candidatures peuvent être présentées par des partis politiques, des coalitions, des candidat·es indépendant·es et des listes de candidat·es indépendant·es. Des signatures de soutien sont requises, à l'exception des sujets politiques ayant un·e élu·e au niveau local (maire ou membre du conseil)⁸⁰. Le dépôt d'une caution électorale et l'ouverture d'un compte bancaire spécifique sont nécessaires.⁸¹ La caution peut être remboursée après les élections aux candidat·es à la mairie qui obtiennent au moins un tiers du nombre total de voix obtenues par le ou la maire élu·e et aux candidat·es aux conseils/assemblées qui obtiennent plus de 3 % du nombre total de voix valides dans cette circonscription. Pour ces élections, la CEC a établi que les partis politiques devaient payer une fois 2 000 KM (environ 1 000 EUR) pour se présenter dans la commune du siège du parti et 200 KM pour se présenter dans chaque nouvelle unité électorale. Pour les candidat·es indépendant·es, la caution était de 1 000 KM⁸².

64. En vertu de l'article 4.19 de la loi électorale, un quota de 40 % de personnes de chaque genre s'appliquait, assorti de conditions spécifiques en matière de place, selon lesquelles les « candidat·es du genre minoritaire » devaient être réparti·es comme suit : un·e candidat·e dans les deux premières places, deux dans les cinq premières places, trois dans les huit premières places, etc. Bien que toutes les listes aient respecté le quota, certains interlocuteurs du Congrès ont regretté que les femmes soient encore trop souvent placées sur les listes à des positions où il leur était impossible de gagner.

65. Des règles spéciales, incluses dans le chapitre 13A de la loi électorale, sont prévues pour la candidature aux élections locales des membres des minorités nationales, qui peuvent être présentés par des sujets politiques mais aussi par une association enregistrée, ou peuvent se présenter en tant que candidat·es indépendant·es, s'ils ont le soutien d'un groupe d'au moins 40 citoyen·nes ayant le droit de vote.

66. Dans l'ensemble, l'inscription des candidat·es a été effectuée dans les délais, de manière inclusive et transparente et les interlocuteurs du Congrès n'ont pas exprimé de préoccupations majeures quant à la procédure. La CEC a certifié plus de 26 000 candidat·es présent·es par 296 sujets politiques, dont 110 partis politiques, 76 candidat·es indépendant·es, 43 candidat·es indépendant·es représentant des minorités nationales, 58 coalitions et neuf listes de candidat·es indépendant·es⁸³. Conformément au quota de genre de 40 %, 42 % des candidat·es sur les listes étaient des femmes, mais seulement 8 % des 386 candidat·es à la fonction de maire étaient des femmes (29 femmes - aucune n'ayant moins de 30 ans) et 13% des listes étaient conduites par des femmes. Près de 5 500 jeunes candidat·es (21% de l'ensemble des candidat·es, alors qu'ils ne représentent que 11% de la population) se sont présentés aux élections, avec un peu plus de femmes que d'hommes (55%), mais seuls cinq candidats de moins de 30 ans, tous des hommes, se sont présentés aux courses à la mairie.⁸⁴ Dans 13 municipalités, un seul candidat s'est inscrit aux élections municipales, ce qui remet en cause la compétitivité de ces élections. Selon l'analyse des observateurs à long terme de

80 Le nombre de signatures varie de 100 (pour les communes dont le nombre d'électeurs est supérieur à 10 000) à 200 (pour celles dont le nombre d'électeurs est supérieur à 10 000), tandis que les signatures de 5 % de l'électorat sont requises pour les communes ayant moins de 1 000 électeurs.

81 Un parti, le SDS, n'a pas pu ouvrir de compte bancaire en raison des sanctions américaines, mais le 19 septembre, la Cour constitutionnelle a déclaré que le droit de participer ne devait pas être compromis par les sanctions économiques et a autorisé le parti à s'enregistrer sous un nom légèrement différent. Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

82 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine (2024), " [Indicateurs électoraux 2024](#) ".

83 CEC de Bosnie-Herzégovine, " [CEC BiH Announces the Beginning of the 2024 Local Election Campaign](#) ", 5 septembre 2024.

84 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine (2024), " [Indicateurs électoraux 2024](#) ".

l'OSCE/BIDDH, environ 61 listes ne respectaient toujours pas le quota de genre mais ont néanmoins été enregistrées.⁸⁵

67. La CEC a également mis en place de nouveaux outils pour faciliter l'inscription des candidat-es et la procédure s'est déroulée exclusivement par voie électronique, comme le prévoient les amendements de 2024. Les candidatures ont été déposées sur une plateforme en ligne spécifique, entre le 9 mai et le 8 juillet, selon le type de candidature. L'utilisation de ce logiciel a permis à l'administration électorale de vérifier automatiquement les signatures de soutien et le respect du quota de genre.

68. La délégation du Congrès s'est félicitée de l'introduction de la procédure électronique pour l'inscription des candidat-es, via une plateforme en ligne spécifique, qui a considérablement facilité le processus de vérification et d'inscription et a salué la participation des jeunes et des femmes aux élections. Elle s'est félicitée que le cadre juridique permette la participation des minorités nationales aux élections locales, en tant qu'électeurs rices, candidat-es et membres de l'administration électorale. Dans le même temps, elle a noté avec préoccupation que la participation des femmes et des jeunes aux postes de direction locaux était limitée et a recommandé de revoir les dispositions visant à accroître la participation des femmes et des jeunes aux postes de décision, en tant que maires ou têtes de liste, et d'envisager des quotas dans l'attribution des sièges et la radiation des listes qui ne respectent pas les quotas de genre.

VIII. CAMPAGNE ÉLECTORALE

69. L'article 1a de la loi électorale définit, pour tous les types d'élections, la période de campagne électorale. Pour ces élections locales, elle a commencé le 6 septembre et s'est terminée le 5 octobre. Les dispositions générales applicables à la période de campagne ont été renforcées par les décisions 2022 et 2024 du haut représentant et ont contribué à une campagne moins hostile. Les libertés fondamentales de circulation, de réunion et d'association sont inscrites dans la Constitution et les candidat-es ont fait campagne librement dans un environnement pacifique. Les sujets politiques ont eu recours à un grand nombre d'affiches et de panneaux et distribué des tracts, principalement pour promouvoir les candidat-es plutôt que leurs programmes, et surtout dans les centres urbains. Des rassemblements publics et des réunions de campagne ont eu lieu dans la majorité des grandes municipalités et les observateurs nationaux ont été témoins de cas de distribution de nourriture, de déplacement frauduleux d'électeur rices et de rhétorique incendiaire.⁸⁶ La campagne a également été active en ligne, les candidat-es utilisant extensivement les médias sociaux pour faire campagne. Suite aux inondations dévastatrices à Jablanica, Konjic et Fojnica le 4 octobre, tous les principaux acteurs politiques ont suspendu leurs activités de campagne un jour avant la fin officielle de la campagne.

70. Les amendements de 2024 ont introduit de nombreuses dispositions visant à créer un environnement de campagne plus égalitaire et plus inclusif. Les modifications de 2024 ont clairement établi qu'il est interdit de faire campagne de manière prématurée entre l'annonce des élections et le début officiel de la campagne électorale, y compris par l'utilisation des médias électroniques, imprimés, en ligne et sociaux, ainsi que toute forme de publicité publique. La loi limite également l'activité des sujets politiques pendant la période de campagne officielle. Tel qu'il est complété par les amendements de 2022 et 2024, l'article 7.3 de la loi électorale interdit, notamment, d'utiliser ou d'encourager les discours de haine, d'utiliser un enfant à des fins de campagne, de porter ou d'afficher des armes pendant la campagne électorale, de perturber les rassemblements d'autres sujets politiques et de promettre des récompenses financières dans le but d'obtenir le soutien d'électeurs rices. Elle interdit également les campagnes de désinformation, y compris sur le processus électoral lui-même, et les menaces contre les journalistes. L'article 7.2a de la loi électorale interdit de manière générale l'utilisation abusive des ressources publiques à des fins de campagne. Afin de renforcer l'efficacité de cette règle, les amendements de 2024 décrivent plus en détail les actions qui pourraient être considérées comme des abus dans les cas où un-e fonctionnaire profite de sa position, de son rôle ou de fonds, de moyens ou de locaux, etc. publics pour favoriser un sujet politique. Par ailleurs, la loi n'interdit toujours pas l'annonce ou l'introduction de nouveaux projets d'infrastructure ou de dépenses publiques pendant une période électorale, ce dont les administrations en place ont abusé par le

⁸⁵ Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024 et sur les questions relatives à la participation des criminels de guerre condamnés aux rassemblements électoraux, voir Hebib A., " [Can war criminals be banned from speaking at election rallies](#) ", *Detektor.Ba*, 11 octobre 2024 (en bosnien).

⁸⁶ Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH](#), p 58.

passé.⁸⁷ Les amendements ont également encouragé l'égalité des sexes en demandant des efforts pour assurer la visibilité des candidates dans les médias, lors de rassemblements et d'autres événements, mais cette disposition n'aurait pas eu l'effet escompté⁸⁸.

71. La CEC peut sanctionner les violations de ces règles par des sujets politiques. Dans le contexte des élections de 2024, la CEC a fait un usage intensif et proactif de son pouvoir de sanction pendant la campagne électorale. Les interlocuteurs du Congrès issus des ONG et les observateurs locaux ont accueilli très favorablement l'augmentation des sanctions en cas de violation. En particulier, 600 plaintes ont été reçues et de nombreuses amendes ont été infligées à tous les principaux acteurs politiques pour des cas de campagne prématurée.⁸⁹

72. Parallèlement, comme l'ont déploré certains interlocuteurs du Congrès, certaines plaintes ont été rejetées par la CEC pour manque de preuves, notamment sur l'utilisation abusive des ressources administratives, malgré des rapports faisant état de violations crédibles et à grande échelle.⁹⁰ 200 plaintes ont été déposées à ce sujet auprès de la CEC, pour un montant de 81 500 BAM (environ 42 000 EUR)⁹¹. En particulier, Transparency International BiH a signalé 2 500 cas potentiels d'utilisation abusive des ressources publiques plusieurs mois avant le début de la campagne officielle et l'ONG a noté de nombreuses subventions ponctuelles des autorités cantonales ou de la présidence de Republika Srpska (d'un montant estimé à 30 millions d'euros) ainsi que l'annonce ou l'achèvement de travaux routiers et d'infrastructure (jusqu'à 245 millions d'euros). Elle a regretté la timidité des sanctions de la CEC, la motivation parfois incohérente des décisions et l'argument utilisé par la CEC pour ne pas sanctionner ces abus, à savoir que les dépenses avaient été prévues dans le budget ordinaire⁹².

73. La coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom a enregistré 1 376 irrégularités électorales au cours de la période électorale ; le plus grand nombre (372 cas) concerne l'abus ou la mauvaise utilisation de fonds et de ressources publics, tandis que 279 cas concernent la campagne électorale.⁹³ La coalition a également signalé 36 cas d'utilisation d'enfants à des fins de campagne. La coalition a également signalé 36 cas d'utilisation d'enfants à des fins de campagne. La CEC a reçu 42 plaintes à ce sujet et a sanctionné 26 partis et candidat-es pour ces irrégularités.⁹⁴

74. La campagne de 2024 a été relativement discrète et calme, aucun incident majeur n'ayant été signalé. Si les questions locales ont parfois été reléguées au second plan, surtout en ligne, les courses très disputées et les rassemblements électoraux ont plutôt porté sur les priorités locales telles que les transports, les retraites, la santé et les écoles⁹⁵. Néanmoins, une attention limitée à la façon dont tenir promesses et engagements après l'élection a été portée par les sujets politiques. Les compétences des autorités locales ont été largement éclipsées par la personnalisation des enjeux. Par rapport aux élections précédentes, la plupart des interlocuteurs ont souligné l'impact positif des amendements sur

87 Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

88 *Ibid*

89 La CEC a annoncé que le montant total des amendes pour les activités de campagne électorale prématurées s'élevait à 268 000 marks bosniens et qu'elle avait demandé la suppression de 50 messages en ligne. [CEC BiH Announces the Beginning of the 2024 Local Election Campaign](#), 5 septembre 2024.

90 Par exemple, le 13 septembre, lors d'un rassemblement de campagne du SNSD à Banja Luka, Milorad Dodik a évoqué la candidature de la tête de liste du parti pour la municipalité, un chirurgien cardiaque d'un hôpital local, en déclarant : "quelqu'un vient au cabinet et voit le chirurgien en chef... et il a voté contre lui" : "quelqu'un vient au cabinet et voit le chirurgien en chef... et il a voté contre lui. C'est déjà une chance de moins de rester en vie". Le maire de Banja Luka, Draško Stanivuković (PDP), a offert la gratuité des bus aux retraités pendant les six derniers mois et, pendant la période de campagne officielle, il aurait également promis aux retraités dont la pension est inférieure à 400 BAM par mois (environ 205 EUR) une "carte d'amitié" qui leur permettrait d'obtenir des réductions dans certains magasins. De nombreux interlocuteurs ont fait part à la MOE du BIDDH de leurs inquiétudes quant à l'utilisation abusive par le HDZ des ressources administratives, y compris des véhicules officiels, et à l'utilisation d'emplois publics pour faire pression sur l'électorat afin qu'il ne soutienne pas son opposition". Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

91 CEC de Bosnie-Herzégovine, " [Objections à l'utilisation de ressources publiques à des fins électorales, article 7.2a de la loi de Bosnie-Herzégovine](#) ", tel que mis à jour le 31 janvier 2025.

92 Voir [TI BiH : 10,8 millions de BAM ont été dépensés pour la campagne électorale. Les partis continuent d'abuser des ressources publiques en toute impunité](#) 3 octobre 2024 (en bosnien). Un autre rapport de TI mentionne que « dans les années électorales, le total des allocations pour les marchés publics connaît une croissance pouvant atteindre 40 %, ce qui peut être interprété comme une tentative d'influencer le choix des électeurs », Voir le rapport de Transparency International " [Post-conflict dystopia : captive state and society -- the case of Bosnie-Herzégovine](#) ", 5 février 2024.

93 Voir Pod Lupom (2024), *Op.cit.* p37.

94 Voir la CEC de Bosnie-Herzégovine " [Child abuse complaints](#) ", telle que mise à jour le 31 janvier 2025.

95 Sur ce point, Pod Lupom a noté que dans 89,9 % des 379 rassemblements qu'il a suivis, des questions locales ont été discutées, alors qu'en ligne, près de 67 % du contenu affiché ne présentait pas de programmes locaux. Voir Pod Lupom (2024), *Op.cit.* p57.

les discours de haine et la désinformation, qui ont permis de créer un environnement de campagne moins hostile et moins marqué par les discours de haine. La CEC a reçu 57 plaintes et sanctionné six cas de discours de haine.⁹⁶ Aucune campagne de désinformation systématique n'a été signalée et seules quatre plaintes ont été déposées auprès de la CEC.

75. Comme c'est souvent le cas lors des élections locales en Bosnie-Herzégovine, certains interlocuteurs ont regretté que des responsables étrangers de pays voisins s'impliquent et tentent d'influencer des élections locales pour soutenir directement certain-es candidat-es ou certains projets et pour peser sur la campagne. En particulier, deux événements survenus début septembre, avant le début officiel de la campagne électorale, ont été signalés : la visite, à la veille de la période de campagne officielle, du Premier ministre croate du HDZ, Andrej PLENKOVIĆ, pour participer à la cérémonie d'inauguration d'un nouveau pont destiné à faciliter les déplacements de la Bosnie-Herzégovine vers la Croatie⁹⁷ ; et la visite du Président serbe, Aleksandar VUČIĆ, pour inaugurer un nouveau centre de santé à Stanari⁹⁸. En outre, le 4 octobre, le Premier ministre serbe Miloš VUČEVIĆ, le vice-Premier ministre serbe Aleksandar VULIN et le ministre hongrois des Affaires étrangères Péter SZIJJÁRTÓ ont participé au rassemblement de clôture du SNSD à Banja Luka, où l'élection a été l'une des plus disputées de Republika Srpska⁹⁹.

76. La délégation s'est félicitée de l'amélioration générale de l'environnement de la campagne, notamment de la réduction des cas de désinformation et discours de haine et du ton moins hostile et agressif des discours politiques. Elle a souligné qu'en dépit d'une approche plus proactive pour sanctionner les violations de la campagne, le nombre d'allégations d'utilisation abusive de ressources administratives et d'autres violations par des sujets politiques restait inquiétant dans les semaines précédant les élections. Elle a recommandé d'envisager d'urgence des mesures et des fonds pour renforcer les capacités de l'administration électorale et de donner à la CEC les moyens d'enquêter sur les violations et de les sanctionner de manière transparente, opportune et proportionnelle ; de sensibiliser les entités politiques aux nouvelles dispositions de la loi et aux sanctions applicables, afin d'intégrer la lutte contre la corruption électorale. Parallèlement, la délégation du Congrès a constaté que les amendements visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les médias et lors des campagnes électorales n'ont généralement pas abouti et a recommandé de revoir les dispositions visant à accroître la participation des femmes et des jeunes à des postes de décision, en tant que maires ou têtes de liste. En raison de sa structure politique basée sur l'ethnie. Elle a souligné que le système politique de Bosnie-Herzégovine est toujours perçu comme perméable aux influences extérieures, en particulier pendant les campagnes électorales et a recommandé de mener une analyse de l'influence potentielle d'acteurs étrangers dans les élections locales et d'identifier des mesures pour prévenir les violations liées aux listes électorales, aux événements de campagne et au financement de la campagne.

IX. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ET DES PARTIS POLITIQUES

77. Les aspects financiers de la campagne électorale sont régis par le chapitre 15 de la loi électorale et par la loi sur le financement des partis politiques. Cette législation fixe des règles concernant à la fois les recettes et les dépenses pendant la campagne électorale. Ainsi, la CEC est responsable du contrôle global du financement des campagnes électorales, de sa propre initiative ou en réponse à une plainte. Elle fixe un plafond de dépenses pour les campagnes et réglemente les dons. La CEC peut imposer des sanctions civiles à tout sujet politique ou prendre des mesures administratives appropriées après avoir demandé au sujet reconnu coupable de l'infraction de se conformer volontairement à la législation.

78. En ce qui concerne les financements, la législation prévoit un soutien financier public et privé aux sujets politiques, qui peut être utilisé pour les campagnes électorales. Les financements publics proviennent des contributions de tous les niveaux d'autorité publique, basées sur les résultats électoraux antérieurs. Les dons privés peuvent être effectués par des particuliers, des membres de

96 CEC de Bosnie-Herzégovine, "[Objections à l'utilisation de ressources publiques à des fins électorales, article 7.2a de la loi de Bosnie-Herzégovine](#)" tel que mis à jour le 31 janvier 2025.

97 Lozancic B. "[Plenković : Un soutien fort et continu à la BiH sur son chemin vers l'Union européenne](#)", HRT, 4 septembre 2024.

98 N1 Serbie, "[Dodik : Nous pouvons aussi appeler Vučić Alexandre l'Unificateur, Vučić dit qu'il aime à la fois la Serbie et la Srpska de manière égale](#)", 2 septembre 2024.

99 Le maire sortant de Banja Luka, Draško Stanivuković (Parti du progrès démocratique, opposition)

partis ou des personnes morales, en respectant différents seuils, tandis que les financements provenant de sources étrangères, anonymes et religieuses sont interdits. Les transactions en espèces et de la main à la main sont expressément admises par la législation et certains interlocuteurs du Congrès s'attendaient à ce qu'il en soit fait un usage abusif dans le cadre de la campagne et à ce que cela nuise à la transparence des recettes de la campagne (article 15.1a de la loi électorale).

79. Concernant les dépenses de campagne, les plafonds de dépenses sont fixés par la CEC. Le multiplicateur étant relativement faible (0,30 BAM par personne, soit environ 0,15 EUR) et la taille de certaines communes étant assez réduite (200 électeur rices), certains interlocuteurs du Congrès ont estimé qu'il n'était pas réaliste d'attendre des sujets politiques qu'ils respectent les limites de dépenses, notamment en raison du coût des services et de l'inflation. Comme l'ont indiqué plusieurs interlocuteurs, la difficulté de respecter les plafonds de dépenses peut conduire les sujets politiques à se soustraire à la législation pertinente, principalement en sous-déclarant les dépenses en espèces, mais elle pourrait également conduire à des problèmes de proportionnalité des sanctions, sachant les amendements de 2024 ont triplé les sanctions, tandis que le plafond de dépenses n'a pas été modifié. Certains partis ont été perçus comme ayant reçu des sanctions relativement élevées pour des violations limitées, tandis que d'autres acteurs plus établis ont été perçus comme ayant réussi à contourner des sanctions importantes.

80. Les amendements de 2024 à la loi électorale ont introduit de nouvelles règles visant à améliorer la transparence et la responsabilité concernant les aspects financiers de la campagne électorale, ce qui semble aligner davantage la législation sur les recommandations antérieures du GRECO¹⁰⁰. Tout d'abord, les partis politiques et les candidat-es indépendant-es doivent ouvrir un compte bancaire spécial pour collecter toutes les recettes et payer toutes les dépenses liées à la campagne électorale (article 15.10 de la loi électorale). Deuxièmement, chaque sujet politique doit désigner une personne spécifiquement responsable du financement de la campagne et de la tenue du compte bancaire (article 15.3). Troisièmement, un rapport intermédiaire sur les transactions effectuées sur le compte spécial pour le financement de la campagne électorale doit être déposé par les sujets politiques trois jours avant le jour de l'élection, tandis qu'un rapport final doit être présenté dans les 30 jours suivant la date de publication des résultats de l'élection. Ces rapports doivent inclure toutes les opérations effectuées sur le compte spécial pour le financement de la campagne électorale et doivent être soumis via une plateforme en ligne spécifique.

81. Alors que la demande de présentation d'un rapport intermédiaire a été introduite en 2021, la CEC a confirmé que les partis politiques avaient globalement respecté le délai légal.¹⁰¹ Toutefois, en raison du manque de moyens et de ressources pour examiner les rapports avant le jour du scrutin, la CEC a informé la délégation de son intention de ne les publier qu'après le jour du scrutin, afin de respecter la période de silence de la campagne, ce qui a limité la capacité des électeur rices à prendre une décision tout à fait informée. En outre, la CEC a signalé à la délégation que certains rapports étaient incomplets ou comportaient des erreurs sur la manière de déclarer les recettes et les dépenses. Près de 20 % de tous les partis n'ont déclaré aucun coût, de même que 116 candidat-es indépendant-es sur 157, ce qui pourrait indiquer soit des problèmes avec le nouveau rapport intérimaire, soit une sous-déclaration. Les dépenses totales se sont élevées à près de 8,3 millions de BAM (4,1 millions d'euros) et ont consisté pour 34 % en affiches et panneaux d'affichage, pour 31 % en publicité politique dans la presse écrite et les médias électroniques et pour 4 % seulement en rassemblements.

82. Suite à la soumission des rapports finaux, la CEC a noté que 11 partis n'avaient pas soumis de rapports, ainsi que 32 candidat-es indépendant-es. Le montant total des dépenses s'est élevé à 9,7 millions de BAM, soit plus de 4 millions de BAM de plus que pour les élections locales de 2020, mais bien en dessous du plafond national des dépenses fixé à environ 15 millions de BAM. Au total, les partis ont recueilli près de 16 millions de BAM de financement, principalement auprès de leurs propres membres et contributions.¹⁰² Le SDA a déclaré 1,25 million de BAM, le SDP 1,1 million de BAM, le SNSD près de 950 000 BAM et le HDZ BiH 765 000 BAM, tandis que les deux autres membres de la Troïka, People and Justice et Our Party ont dépensé respectivement 660 000 BAM et 511 000 BAM.

100 Voir GRECO (2023), [Deuxième rapport de conformité sur le troisième cycle d'évaluation, Bosnie-Herzégovine](#).

101 La CEC a reçu dans les délais 111 rapports pour 116 partis et 157 rapports pour 189 candidat-es indépendant-es. Voir CEC de Bosnie-Herzégovine (2024), "[Information sur les rapports soumis sur les transactions de comptes spéciaux pour le financement de la campagne électorale pour les élections locales de 2024](#)".

102 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine, "[Information pour les élections locales de 2024 sur les rapports financiers post-électoraux soumis par les partis politiques, les candidats indépendants et le financement de la campagne électorale](#)", 1er janvier 2025.

83. Transparency International BiH a réitéré ses préoccupations de longue date concernant la sous-déclaration des dépenses et a regretté que la plupart des partis ne disposent pas de sources juridiques leur permettant de justifier les millions utilisés à des fins de campagne. L'ONG a estimé les dépenses des cinq principaux partis à 5 millions d'euros, les plus gros dépensiers étant le SNSD (loin devant avec près de 1,7 million de BAM), le SDA, le SDP BiH, le Parti du Progrès Démocratique et le HDZ. Au moment de la finalisation de ce rapport, on ne sait toujours pas si des sanctions ont été prises à l'encontre d'entités politiques pour sous-déclaration ou pour d'autres violations liées au financement.

84. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès s'est félicitée des améliorations juridiques et pratiques apportées au financement des campagnes et des partis. Toutefois, comme cela avait été noté en 2022, elle considère que la réglementation du financement des campagnes électorales ne garantit toujours pas une transparence et une responsabilisation totales. Plusieurs partis politiques parviennent encore à contourner les réglementations relatives au financement des campagnes et des partis, car les sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives et réactives pour contrebalancer les avantages financiers qu'en retirent les partis politiques. La délégation recommande de limiter le recours aux opérations en espèces, de donner à la CEC les moyens d'exercer pleinement ses fonctions de contrôle et de sanction, de publier les rapports intermédiaires dès leur réception et d'envisager des sanctions proportionnées en cas de non-soumission des rapports et de sous-déclaration. Conformément aux recommandations antérieures du GRECO, elle recommande également de prendre des mesures pour empêcher que les règles concernant les plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales ne soient contournées par l'imputation de ces dépenses en dehors de la période de déclaration couvrant la campagne et de donner à la Commission électorale centrale mandat pour contrôler les dépenses des partis politiques également en dehors des campagnes électorales.

X. MÉDIAS

85. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine reconnaît la liberté d'expression. Les constitutions des Entités réitèrent ce droit, en reconnaissant notamment la liberté d'expression et la liberté de la presse (Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine) et la liberté d'expression publique des opinions, de la presse et des autres moyens de communication (Constitution de la Republika Srpska). Néanmoins, selon Reporters sans frontières, la situation des médias dans le pays se détériore, comme le montre le classement mondial de la liberté d'expression, qui est passé de 61/180 en 2023 à 80/180 en 2024.¹⁰³

86. Le paysage médiatique est pluraliste, même s'il est très fragmenté sur le plan politique et ethnique. Les pressions politiques et économiques, ainsi que le manque de transparence concernant la propriété de nombreux médias, nuisent à la crédibilité des médias et à leur capacité à fournir aux citoyen·nes une information politique complète et impartiale. Selon Reporters sans frontières, le pays compte environ 40 chaînes de télévision, 150 stations de radio, plusieurs quotidiens et agences de presse, près de 200 magazines et environ 600 sites d'information. La télévision reste la principale source d'information pour les citoyen·nes de Bosnie-Herzégovine, en particulier pendant la campagne électorale. Le service public de radiodiffusion comprend un organisme national, la Radio-télévision de Bosnie-Herzégovine (BHRT), et deux organismes de radiodiffusion au niveau des entités, la Radio-télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (RTV) et la Radio-télévision de la Republika Srpska (RTRS). La BHRT est confrontée depuis dix ans à des risques de fermeture, en raison de différends de longue date sur son financement par les entités¹⁰⁴, ce qui compromet sa capacité à garantir le droit à l'information des citoyen·nes¹⁰⁵.

87. D'autres motifs de préoccupation existent en Republika Srpska. Une décision de juillet 2023 a rétabli l'infraction pénale de diffamation en Republika Srpska, suscitant des critiques internationales et nationales, car la nouvelle législation semblait introduire une limitation possible de la liberté

¹⁰³ Reporters sans frontières (2024), Country webpage [Bosnie-Herzégovine](#).

¹⁰⁴ *Ibid*

¹⁰⁵ La Fédération internationale des journalistes a noté que « la loi sur le système de radiodiffusion publique est violée depuis 2017, la radio-télévision de la Republika Srpska (RTRS), l'entité autonome serbe de Bosnie-Herzégovine, n'ayant pas transféré à la BHRT la part correspondante de la taxe. Cela a réduit de 41 millions d'euros le financement disponible pour la station. La radio-télévision de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, le service public de la deuxième entité de Bosnie-Herzégovine, doit également près de 8 millions d'euros au radiodiffuseur public national. Toutes ces dettes font l'objet de litiges judiciaires. », Voir FIJ, [Bosnia and Herzegovina: It must not become the only European country without a public service media](#), 31 janvier 2024.

d'expression et en particulier de la liberté de la presse.¹⁰⁶ Les procès en diffamation intentés par des hommes politiques et les attaques verbales ont eu un effet dissuasif sur la presse dans l'entité. La RTRS a également refusé de contribuer financièrement ces dernières années au service public national de radiodiffusion et a fait preuve de partialité politique dans ses reportages sur la campagne. Enfin, un projet de loi sur l'ingérence étrangère a été présenté par les autorités de Republika Srpska en avril 2024 et retiré le 28 mai, mais il a suscité l'inquiétude des médias et de la société civile quant à une nouvelle répression de la liberté d'expression¹⁰⁷.

88. Pendant la campagne, les médias sont soumis au chapitre 16 de la loi électorale, qui a été largement modifiée en 2024. Les amendements ont clarifié les dispositions applicables aux médias en ligne, les motifs de refus de diffuser des publicités politiques (contenus préjudiciables) et invité les sujets politiques à assurer une représentation égale des hommes et des femmes. Toutes les règles s'appliquent également aux médias sociaux, qui ont été largement utilisés, mais sur un ton essentiellement neutre et positif¹⁰⁸.

89. Les radiodiffuseurs sont autorisés à couvrir la campagne électorale et doivent respecter les principes d'équilibre, d'égalité d'accès, d'équité et d'impartialité, en particulier dans les émissions d'information telles que les actualités, les interviews, les discussions, les tables rondes et les débats. Des règles spécifiques sont établies concernant la publicité politique payante des sujets politiques. Elles garantissent que le principe d'égalité des conditions est respecté, que ces formes de campagne sont clairement distinguées des autres programmes et qu'elles sont soumises à des prix unifiés pour tous les sujets politiques participant aux élections pendant une période de 30 jours avant le jour du scrutin. Les médias en ligne et traditionnels doivent clairement identifier la publicité politique comme telle. Au 3 octobre, Transparency International estimait que la publicité dans les plus grands médias s'élevait à près de 8 millions d'euros et que 125 000 euros avaient été dépensés pour des annonces en ligne sur les plateformes du groupe Meta (Facebook, Instagram et Whatsapp). L'utilisation de la presse écrite pour les campagnes électorales est autorégulée.

90. La couverture de la campagne par les médias a été limitée, fournissant des informations sur les préparatifs électoraux plutôt que sur les programmes, limitant ainsi la possibilité pour les électeurs de prendre une décision en toute connaissance de cause. Les radiodiffuseurs publics ont couvert les activités de la campagne de manière restreinte mais impartiale, à l'exception de RTRS qui a largement couvert les activités du SNSD de manière partielle. Aucun débat n'a été organisé sur la télévision publique, mais certains médias en ligne, en particulier le populaire Klix.ba et 25 autres médias locaux, ont organisé de nombreux débats dans la Fédération¹⁰⁹. Malheureusement, un grand nombre de candidat·es, y compris les maires sortants de Sarajevo et de Banja Luka, ont décliné les invitations à participer, se conformant à la pratique de longue date qui consiste à éviter toute confrontation directe entre les candidat·es sur des questions de programme.¹¹⁰ Les femmes sont restées sous-représentées dans la campagne, à l'exception de quelques personnalités connues. Les interlocuteurs des médias ont informé le Congrès que la liberté d'information avait été un problème pendant cette campagne, car il n'y a pas eu de débats et les candidat·es comme les titulaires de mandats ont souvent refusé d'être interviewés ou interrogés par les journalistes, et notamment les membres de la Troïka.

91. La coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom a signalé 115 irrégularités dans le travail des médias pendant la campagne, dont 53 cas de partialité politique des reportages, 14 cas de fonctionnaires déclarant publiquement leur candidature ou leur affiliation à un parti et un cas de spot électoral discriminatoire. Seul cinq cas de « fake news » susceptible de compromettre l'intégrité des élections a été signalé¹¹¹.

92. La loi électorale prévoit un système détaillé de plaintes concernant l'utilisation abusive des médias pendant la campagne électorale. Pour les violations commises par un radiodiffuseur, l'autorité

106 Commission européenne, " [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Bosnie-Herzégovine 2024 Report](#) ", 30 octobre 2024.

107 Voir article 19, « [Republika Srpska: The Georgian paradigm of Balkan foreign agents](#) », 3 juillet 2024.

108 Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#) , 6 octobre 2024.

109 *Ibid.*

110 Au moment de la finalisation du rapport, la loi avait été réintroduite en février 2025. Klix Vijesti, " [Pourquoi la plupart des hommes politiques en Bosnie-Herzégovine ont-ils peur des débats publics avant les élections ?](#) ", 11 septembre 2024 (en bosnien).

111 Voir Pod Lupom (2024), *Op.cit.* p 51.

compétente est l'Agence de régulation des communications de Bosnie-Herzégovine¹¹², tandis que si un sujet politique est responsable de la violation, l'autorité compétente est la CEC. Malheureusement, l'Agence n'a pas surveillé les médias dans le contexte des élections de 2024 et n'a réagi qu'aux plaintes¹¹³ et la CEC n'avait pas la capacité de surveiller pleinement les médias sociaux, laissant des sections importantes de la campagne sans surveillance. La CEC a reçu 151 plaintes pour violation du silence électoral et a sanctionné une vingtaine d'entre elles¹¹⁴.

93. Les plaintes contre les contenus publiés dans la presse écrite et en ligne concernant la couverture de la campagne électorale sont traitées par le Conseil d'autorégulation de la presse et des médias en ligne¹¹⁵, qui a informé la délégation qu'il avait reçu 35 plaintes, qui seraient traitées ultérieurement car ses capacités étaient trop restreintes (un personnel limité à trois personnes), et qu'il avait observé 88 000 commentaires sur les médias en ligne et constaté que 7 % d'entre eux contenaient des contenus préjudiciables. Les interlocuteurs du Congrès ont confirmé que le manque de temps et de ressources financières et humaines sont les principales raisons pour lesquelles les organes de contrôle des médias n'agissent que sur la base de plaintes, car il ne leur était pas possible de mener des enquêtes de leur propre initiative sur d'éventuelles violations de la loi électorale.

94. La délégation du Congrès s'est déclarée préoccupée par l'état des médias en Bosnie-Herzégovine. Alors que la désillusion à l'égard des processus électoraux est largement répandue en Bosnie-Herzégovine, les électeurs ne disposaient pas d'informations suffisantes pour faire un choix éclairé, car la couverture médiatique était limitée et les personnalités politiques n'apparaissaient souvent pas dans les débats ou n'expliquaient pas leurs projets, si elles étaient élues. Elle a regretté que le paysage médiatique soit affecté par la situation préoccupante des radiodiffuseurs publics, le manque de transparence de la propriété des médias et l'augmentation des pressions politiques et des menaces à l'encontre des journalistes en Republika Srpska. Il a appelé les autorités à mettre pleinement en œuvre la législation existante sur les médias en temps voulu, y compris les pouvoirs de contrôle et d'application des organes responsables de la surveillance des médias, à promouvoir des débats fondés sur des programmes et ouverts à tous ; et, en Republika Srpska en particulier, à s'abstenir d'affaiblir davantage la liberté d'expression dans l'entité et à introduire des mesures visant à protéger les journalistes des pressions politiques.

XI. PARTICIPATION DES FEMMES AUX ÉLECTIONS

95. Un objectif important des amendements apportés en 2024 à la loi électorale était s'assurer une représentation plus équilibrée des genres au sein des organes politiques, qui reste limitée en Bosnie-Herzégovine. Plusieurs dispositions non contraignantes ont été introduites par les amendements de 2024 pour compléter le quota de 40 % de femmes introduit en 2013 et renforcer la participation des femmes aux élections à différents stades, depuis l'enregistrement des candidatures jusqu'à la campagne électorale. Lors des élections de 2020, cinq femmes ont été élues maires, sur 140 élections à cette fonction, et 42 % des 30 384 candidat-es inscrit-es aux élections locales étaient des femmes. Au niveau des entités, le nombre de conseillères locales est passé à 17,3 % en Republika Srpska, 13 % dans le district de Brčko et 21,4 % dans la Fédération, soit 19,6 % au niveau national¹¹⁶.

96. Selon l'article 4.19 de la loi électorale, les listes de candidat-es à tous les niveaux d'élection doivent inclure des candidat-es des deux genres, qui sont représentés de manière égale ; la loi précise que cette exigence est remplie lorsque chacun des deux genres représente au moins 40 % du total des

112 L'Agence de régulation des communications a été créée le 2 mars 2001, combinant les compétences de la Commission indépendante des médias et de l'Agence de régulation des télécommunications, qui fonctionnaient auparavant séparément. L'Agence opère au niveau de l'État et son mandat est défini par la loi sur les communications de Bosnie-Herzégovine, imposée à l'origine par la décision du Haut représentant en octobre 2002, puis adoptée par l'Assemblée parlementaire en septembre 2003. L'Agence est gérée par le Conseil, qui se compose de sept membres désignés par le Conseil des ministres sur la base d'une liste de candidat-es proposé-es par le Conseil de l'Agence et nommé-es par l'Assemblée parlementaire, et du directeur général, nommé par le Conseil de l'Agence et approuvé par le Conseil des ministres. Voir <https://rak.ba/en/>

113 L'ARC a indiqué à la délégation du Congrès qu'elle avait reçu 9 plaintes. L'une d'entre elles concernait l'organisation d'un débat avec seulement deux concurrents.

114 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine, " [Objections à la violation du silence électoral](#) ", telle que mise à jour le 31 janvier 2025.

115 Le Conseil de la presse et des médias en ligne est un organe d'autorégulation pour la presse écrite et les médias en ligne qui permet aux citoyen-nés de porter plainte contre des écrits non professionnels dans la presse écrite et les médias en ligne, sur la base des normes professionnelles incluses dans le Codex de la presse écrite et des médias en ligne de Bosnie-Herzégovine. Les organes de l'association sont l'Assemblée, le Conseil d'administration, le Directeur exécutif et la Commission des plaintes. Voir <https://vzs.ba/en/>

116 Westminster Foundation for Democracy, [Representation of women in local government in Bosnia and Herzegovina after the 2020 elections](#), avril 2021.

candidat·es figurant sur la liste. En outre, les candidat·es dits du genre minoritaire doivent être répartis sur la liste des candidat·es comme suit : au moins un·e candidat·e dans les deux premières places sur une liste, deux dans les cinq premières places et trois dans les huit premières places. Conformément à ces dispositions, 42 % des candidat·es à ces élections étaient des femmes¹¹⁷.

97. Néanmoins, bien que le quota de candidatures soit appliqué de manière quasi systématique, le nombre de femmes dans les organes d'autonomie locale reste très faible et stagnant à quelques exceptions notables près, dont le maire sortant de Sarajevo, Mme Benjamina Karić. Le quota de genre sur les listes des candidat·es ne se traduit pas par des dispositions spécifiques sur l'attribution des sièges et il n'existe aucune disposition relative au genre pour la fonction de maire. En conséquence, 42 % des candidat·es sur les listes étaient des femmes, mais seulement 8 % des 386 candidat·es à la mairie étaient des femmes (29 femmes - aucune n'ayant moins de 30 ans), dont 4 des 5 femmes maires sortantes se présentant à la réélection,¹¹⁸ et 13 % des listes étaient conduites par des femmes. Près de 5 500 jeunes candidat·es (21 % de l'ensemble des candidat·es, alors qu'ils ne représentent que 11 % de la population) se sont présentés aux élections, avec un peu plus de femmes que d'hommes (55 %), mais seuls cinq candidats de moins de 30 ans, tous des hommes, se sont présentés aux courses à la mairie. À l'issue des élections locales de 2024, seules huit femmes ont été élues maires et 723 conseillers (dont 116 de moins de 30 ans) sont des femmes sur un total de 3 177 conseillers (23 %).

119

98. Par conséquent, la combinaison de ces dispositions, des obstacles existant de longue date à la participation des femmes et du système électoral ne garantit pas une représentation égale des femmes et des hommes aux postes de décision locaux.¹²⁰ En outre, selon certains interlocuteurs du Congrès, du fait de la limitation à trois votes préférentiels, il pourrait être plus difficile pour les candidat·es individuel·les d'atteindre le seuil de 10 %, ce qui pourrait compromettre indirectement la représentation égale des femmes et des hommes. L'introduction d'une obligation pour les électeur·ices d'exprimer leurs préférences pour des candidat·es de genres différents pourrait représenter une manière plus directe de parvenir à l'équilibre entre les genres.

99. D'un point de vue plus général, de nombreux interlocuteurs du Congrès ont souligné la représentation insuffisante des femmes dans la politique locale, dans un paysage politique plutôt centré sur les hommes. Aux termes des amendements de 2024, « pendant la campagne électorale, les sujets politiques doivent faire de leur mieux pour assurer une représentation égale des femmes et des hommes candidat·es aux élections pour la présentation de leur programme politique et du programme de leurs sujets politiques respectifs, par le biais des médias électroniques publics et privés ». En outre, faute de dispositions établissant des objectifs et des mécanismes spécifiques pour appliquer ce principe, ainsi que de sanctions correspondantes, les femmes sont restées sous-représentées dans la campagne électorale.

100. La délégation du Congrès a évalué positivement le fait que, malgré d'importants obstacles sociétaux à leur participation, les jeunes et les femmes étaient nombreux à se présenter aux élections des conseils locaux et à participer aux travaux des commissions des bureaux de vote (CBV). Toutefois, cette participation était limitée aux postes de direction locaux et les amendements visant à promouvoir l'égalité des sexes dans les médias et les événements de campagne n'ont généralement pas été couronnés de succès. La délégation a recommandé de revoir les dispositions visant à accroître la participation des femmes et des jeunes aux postes de décision, en tant que maires ou têtes de liste, et d'envisager des quotas dans l'attribution des sièges et la radiation des listes qui ne respectent pas les quotas de genre.

101. De nombreuses solutions peuvent être envisagées, parmi lesquelles : une clause imposant, lorsque plus d'une préférence est exprimée lors du vote, qu'elles portent sur des candidat·es de genre différent, des incitations financières, des quotas d'attribution des sièges et/ou des règles spécifiques pour la parité des candidatures aux fonctions de maire, par exemple en demandant aux acteurs

117 Selon les chiffres publiés par la CEC, 10 983 des 26 089 candidats étaient des femmes.

118 ABNASE, " [Agence de Bosnie-Herzégovine pour l'égalité des sexes : Nombre de femmes élues maires municipaux en baisse](#) ", 8 octobre 2024.

119 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine (2024), " [Indicateurs électoraux 2024](#) ".

120 Les sièges remportés par une liste sont en premier lieu répartis entre les candidat·es de la liste qui ont obtenu individuellement au moins 10 % du nombre total des suffrages valides obtenus par cette liste. Ce n'est que s'il reste des mandats à attribuer à cette liste que la distribution se fait en fonction de l'ordre des candidat·es sur la liste. Article 13.5 de la loi électorale.

politiques, au niveau des entités ou à l'échelle du pays, de ne pas présenter plus de 60 % de candidat·es du même genre à l'élection des maires.

XII. PARTICIPATION DES MINORITÉS NATIONALES

102. La politique et l'administration en Bosnie-Herzégovine étant fortement influencées par l'appartenance ethnique, comme par le passé la participation des minorités aux élections représente toujours un aspect crucial de la question de l'équité du processus électoral. La règle la plus controversée réside dans les restrictions fondées sur l'appartenance ethnique et le lieu de résidence qui s'appliquent aux candidatures, en particulier pour les élections présidentielles : selon la loi électorale, les citoyen·nes qui ne sont pas affilié·es à l'un des trois peuples constitutifs ou qui ne satisfont pas à une combinaison des exigences relatives à l'origine ethnique et au lieu de résidence ne peuvent pas être élu·es.

103. Bien que ces textes législatifs aient régulièrement été jugés contraires à la CEDH (voir ci-dessus), ces insuffisances n'ont jamais été traitées par des réformes électorales, en raison de l'absence de consensus entre les principaux partis politiques et de leur volonté de préserver le statu quo, à l'exception des élections locales à Mostar. Les interlocuteurs du Congrès et de nombreux analystes ont également regretté que les amendements adoptés par décision du Haut représentant en 2022 et 2024 n'aient à maintes reprises pas porté sur ce point.

104. En ce qui concerne les élections locales, la législation semble tenir davantage compte de la nécessité de représenter des personnes qui ne sont pas affiliées à l'un des trois peuples constitutifs et, plus précisément, aux minorités nationales. À cet égard, il convient de mentionner que, selon la loi électorale, la définition en vigueur d'un « membre d'une minorité nationale » est celle qui est donnée par la loi sur la protection des droits des minorités nationales, dont l'article 3 dispose qu'« une minorité nationale, aux termes de la présente loi, fait partie de la population de Bosnie-Herzégovine qui n'appartient à aucun des trois peuples constitutifs et comprend des personnes d'origine ethnique, de tradition, de coutumes, de religion, de langue, de culture et de spiritualité identiques ou similaires, et d'histoire proche ou apparentée et d'autres caractéristiques ». Ce même article 3 reconnaît directement 18 minorités nationales et ouvre la possibilité de reconnaître d'autres minorités répondant aux exigences établies par la loi¹²¹. Le groupe le plus important, la communauté rom, souffre de discrimination persistante et de marginalisation dans la société¹²².

105. L'article 13.a de la loi électorale est consacré à la « participation des membres des minorités nationales aux élections municipales ». Les autorités locales sont le seul niveau d'autorité publique pour lequel des règles électorales spécifiques sont en vigueur pour assurer la représentation politique des minorités nationales. La loi dispose que si les membres de toutes les minorités nationales représentent plus de 3 % de la population totale d'une circonscription donnée, un siège au minimum doit être accordé aux minorités nationales, à condition que le nombre exact des sièges soit défini par le statut de la commune ou de la ville en question. Les CEM doivent également être représentatives de la répartition ethnique au sein de la commune.

106. Pour pourvoir les sièges réservés aux minorités nationales, les partis politiques et les coalitions, mais aussi les associations enregistrées représentant les minorités nationales ou les groupes composés d'au moins 40 citoyens, peuvent présenter au plus autant de candidat·es que le nombre total de sièges réservés aux minorités nationales dans la circonscription. Les candidat·es sont inscrit·es sur une liste spéciale qui sera placée à la fin du bulletin de vote et sont élu·es à la majorité simple. Au total, 43 candidat·es indépendant·es représentant des minorités nationales se sont inscrit·es pour se présenter aux élections de 2024, dont sept à Tuzla, six à Brčko et quatre à Banja Luka. En outre, la CEC a organisé une campagne d'éducation des électeur·ices à l'intention de certaines minorités nationales afin de les informer des modifications apportées à la loi.

107. La délégation du Congrès se félicite que le cadre juridique permette la participation des minorités nationales aux élections locales, en tant qu'électeur·ices, candidat·es et membres de l'administration

121 Ces minorités sont les Albanais, les Autrichiens, les Monténégrins, les Tchèques, les Italiens, les Juifs, les Hongrois, les Macédoniens, les Allemands, les Polonais, les Roms, les Roumains, les Russes, Ruthènes, les Slovaques, les Slovènes, les Turcs et les Ukrainiens.

122 La preuve d'adresse nécessaire pour s'inscrire sur les listes électorales s'est avérée avoir un impact sur leur droit de vote, car de nombreux membres de la communauté rom n'ont pas les documents nécessaires. Voir MIOE, [Relevé des constatations et conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

électorale, mais davantage pourrait être fait pour garantir la participation des Roms à la prise de décision locale, notamment par la sensibilisation et l'information des électeur rices.

XIII. NOUVELLES TECHNOLOGIES DE VOTE

108. L'une des nouveautés les plus importantes introduites par les amendements de 2024 à la loi électorale est la mise en œuvre de projets pilotes pour l'introduction progressive des TIC dans le processus électoral, ce qui répondait à la demande de nombreux acteurs électoraux. Selon une disposition transitoire de la loi, il appartient à la CEC de définir la portée des projets pilotes et d'identifier les lieux où ils seront introduits. La CEC est également responsable de la distribution, de l'installation, de la sécurité et de l'utilisation de ces technologies (articles 20,16d-20,16e de la loi électorale).

109. Quatre projets pilotes différents ont été introduits pour la première fois, portant sur l'identification d'après les empreintes digitales et la transmission automatique des résultats à la CEC, sur l'utilisation d'un scanner optique pour le vote et le dépouillement automatique des bulletins de vote, sur l'identification et l'authentification biométriques des électeur rices et sur la surveillance vidéo dans les bureaux de vote¹²³.

110. L'introduction des nouvelles technologies dans le processus électoral a été généralement saluée par les interlocuteurs de la délégation du Congrès comme un instrument clé pour renforcer la transparence et l'intégrité du processus lui-même. Plus précisément, la vidéosurveillance a été perçue comme un moyen d'éviter les cas de vote multiple ou d'autres irrégularités dans l'expression du vote, et l'utilisation du scanner pour exprimer et compter automatiquement les votes pourrait empêcher les fraudes dans le comptage et la collecte des votes. Cependant, le jour des élections a mis en évidence la nécessité d'améliorer les technologies avant d'étendre ces projets à une échelle plus vaste. Une meilleure formation des membres des CBV et la désignation de personnel technique pour soutenir la mise en œuvre des nouvelles technologies ont également été jugées nécessaires.

111. Sur ce dernier point, comme le Congrès l'a observé au cours de la mission, bien que la CEC ait recruté des formateurs et des opérateurs techniques pour la mise en œuvre des projets pilotes, les contraintes de temps ont limité la capacité de l'administration électorale à organiser une formation complète des électeurs et des opérateurs sur les nouvelles technologies. Les citoyen·nes n'avaient qu'une connaissance limitée de l'utilisation concrète des TIC, ce qui a provoqué une certaine confusion et des retards le jour du scrutin (voir ci-dessous).

112. Toutefois, les risques liés à l'introduction des technologies numériques doivent être pris en compte pour la poursuite du déploiement du système et, une fois le processus électoral terminé, les observateurs nationaux devraient être invités à participer à un examen du processus. Bien que la plupart des machines aient semble-t-il fonctionné sans incident, l'utilisation de services numériques quels qu'ils soient peut s'avérer difficile pour certaines catégories d'électeur rices, comme les personnes âgées, et nécessite de l'aide, ce qui peut risquer parfois de compromettre le secret du vote (voir ci-dessous).

113. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que les quatre projets pilotes avaient dans l'ensemble été évalués positivement, sans qu'aucun problème technique majeur ne soit observé, et qu'ils étaient perçus comme une garantie supplémentaire de l'intégrité du processus. Elle a toutefois regretté que le jour du scrutin ait été marqué par certains problèmes techniques et procéduraux, notamment le mauvais fonctionnement de certains dispositifs d'identification électronique et des violations du secret du vote, et elle a recommandé de renforcer la fiabilité et le contrôle indépendant des systèmes électroniques.

¹²³ Le projet pilote 1 portait sur l'authentification des électeur rices par l'identification des empreintes digitales et sur la transmission automatique des résultats à la CEC. Le projet a été mis en œuvre dans 165 bureaux de vote répartis dans onze communes, avec le soutien de la délégation de l'Union européenne. Le projet pilote 2 concerne l'utilisation d'un scanner optique pour le vote et le dépouillement automatique des bulletins de vote. Ce projet a été soutenu et financé par l'Agence américaine pour le développement international et concerne 145 bureaux de vote dans sept communes différentes. Le projet pilote 3 porte sur l'identification biométrique et l'authentification des électeur rices. Sa mise en œuvre a été soutenue par la mission de l'OSCE et a été limitée à 138 bureaux de vote du district de Brčko. Le projet pilote 4 porte sur la vidéosurveillance des bureaux de vote et plus particulièrement sur l'insertion du bulletin de vote dans l'urne. Ce projet a été mené dans dix bureaux de vote de cinq communes et il est financé par le ministère des Finances de Bosnie-Herzégovine. Voir CEC de Bosnie-Herzégovine, [Décision sur les projets pilotes](#), 16 août 2024.

XIV. PLAINTES ET RECOURS

114. Un cadre juridique complet régissant le règlement des litiges électoraux est inclus dans le chapitre 6 de la loi électorale consacré à la protection des droits électoraux. Les plaintes peuvent être déposées par tout électeur et électrice et tout sujet politique, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale. Les plaintes doivent être adressées par écrit à la commission électorale compétente et comporter les noms du/de la plaignant·e et de la personne qui a commis la violation, ainsi que des éléments contextuels tels que la date, le lieu et le contenu de la violation et les éléments de preuve confirmant les allégations. Une fois qu'elle a reçu l'information sur une violation éventuelle, la commission électorale compétente doit engager une procédure afin de statuer sur la plainte (articles 6.2-6.3 de la loi électorale).

115. La législation définit de manière assez claire la répartition des compétences entre les commissions électorales pour le règlement des litiges électoraux en première instance. Les commissions électorales municipales sont responsables de toute violation des règles de la campagne électorale, à l'exception des plaintes pour abus ou mauvaise utilisation des ressources administratives, ingérence dans les activités des journalistes, discours de haine, utilisation d'enfants, usurpation d'identité de sujets politiques et violations de la période de silence de la campagne (article 6.4 de la loi électorale), qui sont du ressort de la CEC. En outre, la Commission électorale centrale est également responsable en première instance des violations concernant la couverture médiatique de la campagne électorale de la part des partis politiques ainsi que de toute autre violation de la procédure électorale. La CEC est l'organe d'appel des décisions rendues par les CEM, ainsi que l'organe d'instance unique pour les affaires concernant la nomination des président·es et des adjoint·es des CBV (articles 6.5-6.6 de la loi électorale).

116. À l'exception de ce dernier cas où la CEC a une compétence exclusive, toutes les décisions rendues par la CEC peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine (article 6.9 de la loi électorale). Le fait qu'un aspect unique, mais important, du processus électoral soit exclu des recours judiciaires est contraire aux normes internationales en matière électorale. Les recours judiciaires comprennent également les actions pénales contre des actes criminels concernant le processus électoral. Ainsi, si une commission électorale estime que de tels actes ont été commis, elle doit les signaler au ministère public compétent.

117. Le délai applicable au dépôt et à l'examen des plaintes est assez court, mais permet un règlement rapide des litiges électoraux. Les amendements 2024 ont étendu le délai de notification des infractions de 48 à 72 heures, mais tous les autres délais sont restés inchangés. De nombreux interlocuteurs du Congrès ont indiqué que les délais étaient trop courts, que les accusé·es avaient 24 heures pour répondre par écrit et que les décisions devaient être prises dans les 48 heures suivantes. Lorsqu'ils sont admis, les appels doivent être interjetés dans les 72 heures après de la commission supérieure, qui doit statuer dans les 48 heures suivantes. Les recours devant la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine peuvent être présentés au plus tard deux jours après la décision contestée de la CEC et la chambre d'appel doit statuer dans un délai de trois jours.

118. Lors des élections de 2024, la modification de nombreuses dispositions a donné lieu à un arriéré d'affaires devant la CEC et les juridictions, et de nombreuses affaires n'ont pas été traitées avant le jour de l'élection. En particulier, la CEC n'avait pas la capacité d'enquêter pleinement sur toutes les affaires relatives à la nomination des président·es et des adjoint·es de CBV, afin de s'assurer qu'ils reçoivent une formation adéquate et qu'ils organisent correctement le jour des élections.

119. En règle générale, les organes compétents peuvent ordonner une audition des parties et les décisions sont immédiatement notifiées au plaignant et aux autres parties. Les amendements 2024 ont accru la transparence des procédures, disposant que « la CEC de Bosnie-Herzégovine divulgue au public, en temps utile, les informations concernant les plaintes et les appels déposés, y compris les décisions prises, et tient un registre séparé des plaintes déposées, des appels et des décisions prises ». Toutefois, certains interlocuteurs du Congrès ont regretté que la CEC, dans les informations rendues publiques au sujet des décisions, n'ait pas suffisamment détaillé leur motivation, et que le texte des plaintes et des décisions n'ait pas été publiés en temps utile. Bien que de nombreux cas aient été examinés par la CEC lors de séances publiques, cela n'a pas assuré une transparence totale du processus décisionnel impliqué par les amendements.

120. Au total, la CEC a examiné environ 2 000 plaintes en tant qu'organe de première instance et 90 plaintes en tant que deuxième instance. La grande majorité des cas sur lesquels les commissions électorales ont statué avant le jour du scrutin concernaient des abus ou des utilisations abusives des ressources administratives, des activités de campagne prématurées (en partie en raison de la définition de la campagne précoce) et la nouvelle procédure de nomination des président-es et des adjoint-es de CBV¹²⁴. 480 plaintes étaient en cours d'examen avant le jour du scrutin, dont 200 sur la campagne anticipée, 90 sur l'utilisation abusive des ressources administratives et 19 sur le discours de haine.¹²⁵ Bien que la base de données des plaintes de la CEC ait été créée, conformément aux amendements de 2024, toutes les décisions n'étaient pas clairement motivées.

121. La chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine a été saisie de 66 appels avant le jour des élections et a confirmé la plupart des décisions de la CEC. Cependant, contrairement aux recommandations internationales, les sessions de la Cour sur les questions électorales ne sont pas ouvertes au public.

122. Dans l'ensemble, la CEC a respecté les dispositions relatives à la tenue des sessions en public (96 sessions ont été retransmises en direct puis publiées sur la chaîne Youtube de la CEC), mais la coalition nationale Pod Lupom et la MIOE ont noté avec inquiétude que les discussions sur les décisions adoptées ont été menées dans le cadre de réunions informelles, non ouvertes au public.¹²⁶

123. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a souligné que des questions importantes concernant le règlement des litiges électoraux restent en suspens et que le règlement des litiges électoraux a été affecté par l'augmentation du nombre de litiges, des retards importants et un manque de transparence, notamment en ce qui concerne la publication de certaines décisions et la proportionnalité et la justification des sanctions, ce qui a entraîné des centaines de procédures en suspens le jour des élections et limité le droit à un recours effectif. Elle a recommandé de prendre des mesures pour améliorer la transparence et le professionnalisme de l'administration électorale, en particulier en ce qui concerne la résolution des litiges électoraux, et d'accroître la capacité du service juridique de la CEC à traiter toutes les procédures en temps voulu. En même temps, elle a noté que la procédure de nomination des présidents et des adjoints des commissions électorales populaires manquait de contrôle judiciaire final et a invité les autorités à introduire un tel contrôle sur le site

XV. JOUR DU SCRUTIN¹²⁷

124. Le jour du scrutin, douze équipes constituées d'un total de 25 observateurs et observatrices du Congrès ont été déployées pour observer les opérations de vote dans des bureaux de vote sélectionnés de manière aléatoire, de l'ouverture jusqu'à la fermeture et au dépouillement. La délégation du Congrès s'est jointe à une mission internationale d'observation des élections (MIOE), aux côtés de l'OSCE/BIDDH, qui a déployé vingt observateurs et observatrices à long terme et 202 observateurs et observatrices à court terme, ainsi que de treize observateurs et observatrices du Parlement européen, le jour des élections. Le jour du scrutin s'est globalement déroulé dans le calme et la sérénité, en dépit de quelques irrégularités et d'incohérences dans la procédure.

125. Les derniers jours de la campagne électorale ont été marqués par des inondations extrêmes, qui se sont produites le 4 octobre, deux jours avant le scrutin. Ces événements, qui ont principalement touché les cantons de Bosnie-Herzégovine centrale et de Narenta en Bosnie-Herzégovine, ont fait plus de 30 morts et causé de graves perturbations en endommageant des routes, des voies ferrées et des bâtiments résidentiels et commerciaux. En réponse à ces événements, la CEC a reporté les élections dans cinq communes (Kiseljak, Kresevo, Fojnica et Konjic le 20 octobre et Jablanica le 3 novembre),

¹²⁴ Un résumé de tous les recours déposés auprès de la CEC [est disponible sur la page web](#).

¹²⁵ Voir MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

¹²⁶ Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH](#), p 23.

¹²⁷ Les membres de la délégation du Congrès ont évalué le déroulement des élections sur la base d'un questionnaire standardisé relatif au jour du scrutin distribué par le BIDDH de l'OSCE et rempli pour chaque observation par les équipes du Congrès. Le questionnaire couvrait tous les domaines et aspects du jour du scrutin, depuis l'ouverture du vote jusqu'au dépouillement et à la clôture, et comprend des questions sur les personnes présentes dans le bureau de vote, l'atmosphère à l'extérieur et à l'intérieur du bureau de vote, le matériel électoral, la transparence, les irrégularités éventuelles, les plaintes officielles et une évaluation générale. Les observations de cette section sont basées sur les observations de terrain des équipes du Congrès et sur les résultats agrégés pour la MIOE, tels que présentés dans MIOE, [Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, Bosnie-Herzégovine, élections générales](#), 6 octobre 2024.

ce qui a affecté environ 60 000 électeur rices inscrits. Les inondations ont également eu un impact sur le plan de déploiement du Congrès, l'équipe déployée à Mostar ayant été redirigée. Ni le Congrès ni l'OSCE/BIDDH n'ont observé les élections du 20 octobre et du 3 novembre.

126. Dans l'ensemble, la journée électorale s'est déroulée dans le calme et la sérénité, ce qui a permis un déroulement équitable du processus électoral. Tout au long de la journée, il n'a pas été constaté de matériel de campagne à l'intérieur ou à l'extérieur des bureaux de vote et aucune autre forme de campagne électorale n'a été observée par les observateurs du Congrès qui se trouvaient à proximité. Aucun épisode majeur de troubles ou de violence n'a été observé par la délégation ni rapporté par les médias. Une présence limitée et discrète de la police a été signalée par la délégation à proximité de certains bureaux de vote, mais aucune ingérence indue n'a été observée dans les bureaux.

127. Les procédures d'ouverture ont été menées en temps utile dans les bureaux de vote visités par les équipes du Congrès. Le processus d'ouverture a été évalué positivement dans les 97 bureaux de vote observés par la MIOE. Les procédures d'ouverture ont généralement été bien suivies. Bien que les conditions pratiques d'ouverture aient été respectées, les observateurs du Congrès ont noté quelques cas de mauvaise communication entre les membres, ce qui a entraîné des problèmes pour le scellage des urnes ou l'installation des bureaux de vote. Certains membres de CBV ont également commis des erreurs mineures en vérifiant le matériel électoral (en particulier les bulletins de vote) et en remplissant le registre, ce qui a entraîné de courts retards dans l'ouverture des bureaux de vote.

128. Dans l'ensemble, tout au long de la journée, les procédures de vote observées par les équipes du Congrès ont été bien organisées et gérées conformément aux procédures, avec quelques exceptions notables, en particulier en Republika Srpska. Des instructions sur le vote, des modèles de bulletins, des listes de membres des bureaux de vote et des signaux d'interdiction étaient affichés et visibles. Les observateurs de la MIOE ont évalué négativement le processus de vote dans 7 % des bureaux de vote observés, principalement en raison de graves problèmes de secret du vote et de vices de procédure, ce qui représente un pourcentage assez élevé. La principale source de préoccupation des observateurs du Congrès a été l'aménagement des bureaux de vote, qui dans la plupart des bureaux ne permettait pas le secret du vote (40% des observations des observateurs de la MIOE). Les membres de CBV se tenaient parfois à proximité des isolements et les sièges des observateurs étaient parfois placés d'une manière qui ne permettait pas d'assurer un secret total. Dans certains cas, les bureaux de vote occupaient des locaux qui étaient inadaptés aux électeur rices à mobilité réduite et/ou trop petits pour assurer une circulation fluide, ce qui provoquait des encombrements à l'intérieur et à l'extérieur du bureau de vote.

129. Bien que les bureaux de vote doivent être aménagés en tenant compte de l'accessibilité pour les personnes handicapées, les observateurs du Congrès ont rapporté que l'accessibilité des bureaux de vote n'était que partielle ou inexistante.

130. Certains problèmes ont été observés dans 58/186 bureaux de vote équipés de projets pilotes informatiques observés par la MIOE, reflétant un niveau d'impréparation. Ces problèmes ont entraîné des ralentissements dans le processus électoral et, par conséquent, des encombrements mineurs. Des problèmes spécifiques concernant le secret du vote ont également été observés dans les bureaux de vote où des scanners étaient utilisés pour le vote et ensuite pour le comptage des bulletins de vote. Selon la procédure établie, chaque bulletin devait être placé par l'électeur/électrice dans une enveloppe et poussé dans le scanner en utilisant cette enveloppe comme couverture. Cependant, plusieurs essais étaient généralement nécessaires pour effectuer la procédure, les scanners étant bloqués, et parfois les enveloppes étaient retirées pour faciliter l'introduction du bulletin dans l'urne, ce qui pouvait entraîner une divulgation du vote. Des divergences mineures entre le comptage automatique par scanner et le comptage manuel effectué par les CBV ont été observées, ainsi que des difficultés dans la transmission automatique des résultats provisoires à la Commission électorale centrale.

131. D'autres projets pilotes ont été menés de manière globalement satisfaisante. Dans quelques cas, les empreintes digitales et l'identification biométrique des électeur rices n'ont pas pleinement fonctionné, ce qui a entraîné des ralentissements et une affluence excessive. Conformément à la législation, les électeur rices qui le souhaitaient ont néanmoins été autorisés à voter après avoir été identifiés au moyen d'une pièce d'identité. Aucun problème ni aucune plainte n'a été relevé concernant la vidéosurveillance, mais certains observateurs ont émis des doutes sur la nécessité ou non qu'une caméra enregistre uniquement les urnes tout au long de la journée. En général, dans tous les bureaux de vote concernés, la présence d'un personnel technique qualifié a permis de garantir l'utilisation

correcte des technologies et de résoudre rapidement les problèmes techniques mineurs. La CEC a par la suite estimé que les dispositifs de numérisation avaient fonctionné efficacement dans 98,6 % des cas.¹²⁸

132. Comme indiqué dans l'exposé des conclusions préliminaires de la MIOE, « les graves lacunes relevées par les observateurs de la MIOE concernant la procédure comprennent le vote groupé (5 %), le vote par procuration (2 %) et une série de signatures apparemment identiques sur la liste électorale (1 %). Dans 5 pour cent des bureaux de vote observés, les urnes n'étaient pas scellées correctement. Les observateurs de la MIOE ont également relevé plusieurs cas d'irrégularités graves indiquant des pressions sur les électeur rices et des tentatives pour les influencer indûment quant à leur choix de vote. Les observateurs de la MIOE ont constaté que des personnes autres que les membres des CBV suivaient les électeurs qui avaient voté (13 % des bureaux de vote), appelaient à haute voix les noms des électeurs (3 % des bureaux de vote) et tentaient d'influencer les électeurs (2 % des bureaux de vote). Huit cas d'intimidation d'électeurs rices ou d'agents et agentes électoraux ont également été observés. Les observateurs de la MIOE ont signalé des tensions à l'extérieur de sept bureaux de vote et à l'intérieur de 2% des bureaux de vote observés. Dans 2 % des bureaux de vote observés, des électeur rices ont pris des photos de leurs bulletins de vote, en violation de la loi ».

133. La délégation du Congrès s'est félicitée du fait que de nombreux membres des commissions, y compris leurs président-es, étaient des jeunes, ce qui témoigne d'une participation satisfaisante des jeunes dans les organes de l'administration électorale. Bien que la participation des jeunes soit extrêmement positive, elle doit s'accompagner d'une formation adéquate, afin d'éviter le risque d'erreurs et d'interférences de la part de citoyens non autorisés. Les femmes étaient également bien représentées en tant que membres et présidents de bureaux de vote (environ 51%).

134. Des lacunes ont également été constatées lors de la clôture du scrutin et du dépouillement. Par exemple, des erreurs ont été signalées dans l'accomplissement des différentes tâches de la procédure de dépouillement en suivant les étapes requises, en appliquant la formule électorale et en scellant le matériel électoral (y compris en emballant les bulletins de vote et les stylos inutilisés avant d'ouvrir l'urne). Dans 24 dépouillements observés par la MIOE, les équipes ont eu des difficultés à réconcilier les résultats. Toutefois, les bonnes pratiques telles que la double vérification des résultats électoraux et l'examen approprié et unanime des bulletins nuls ont été largement suivies. Dans l'ensemble, la présence de personnel adjoint mandaté par les CEM a réduit l'impact de ces problèmes sur l'équité de la procédure électorale. Les lacunes signalées étaient semble-t-il dues à un manque de formation et d'expérience plutôt qu'à des tentatives d'ingérence induite dans le processus. Au total, le nombre de bulletins nuls dans l'ensemble du pays est assez élevé : 6,56% pour les courses à la mairie et 5,5% pour les conseils locaux.

135. Il est important de noter que les observateurs internationaux et nationaux ont été autorisés à suivre toutes les phases du processus électoral, même si, dans certains cas, les président-es des CBV n'étaient pas pleinement conscients de leurs droits et devoirs, en particulier concernant les observateurs internationaux. La présence d'observateurs nationaux des partis politiques et des associations de la société civile s'est accrue à l'approche de la clôture du scrutin. Dans certains cas, la délégation s'est inquiétée du comportement des représentants des partis politiques, en raison de cas de suivi des électeur rices, ainsi que d'un chevauchement et une confusion entre les rôles respectifs des observateurs et des membres des CBV. Dans certains cas, les observateurs des partis disposaient d'une version imprimée de la liste électorale et les membres de la CBV leur communiquaient les noms des électeur rices lors de la signature du registre. Le jour du scrutin, la CEC a indiqué qu'elle avait reçu 164 plaintes concernant des violations de la période de silence lors de la campagne et que 72 plaintes concernant des violations des règles électorales avaient été déposées auprès des CEM.

136. La coalition d'observateurs nationaux Pod Lupom, qui a déployé des observateurs dans environ 14 % de tous les bureaux de vote, a estimé que le jour de l'élection était généralement conforme aux procédures. Ils ont jugé très positif le déploiement de projets pilotes et ont constaté que les violations avaient augmenté par rapport aux élections précédentes dans les bureaux de vote où de telles technologies n'avaient pas été déployées. Les observateurs nationaux ont noté que la plupart des bureaux de vote ont ouvert à l'heure ou avec de courts retards, qu'environ un quart d'entre eux n'étaient pas accessibles aux électeur rices à mobilité réduite et que les violations "traditionnelles" ont été

¹²⁸ Klix Vijesti " [Les scanners en BiH ont fonctionné efficacement dans 98,62 % des bureaux de vote](#) ", 18 octobre 2024 (en bosniaque).

observées à des niveaux moyens ou plus élevés que lors des élections précédentes, y compris l'abus du vote assisté, la photographie des bulletins de vote, la pression sur l'électorat, le vote familial, les électeur rices refusés parce qu'ils n'étaient pas inscrits, les violations du secret et du transport des électeur rices.¹²⁹

137. La délégation du Congrès a estimé que la journée électorale s'était déroulée dans le calme et avait été organisée de manière professionnelle et que les quatre projets pilotes déployés pour introduire l'utilisation des nouvelles technologies dans le processus électoral avaient été évalués de manière positive et perçus comme une garantie supplémentaire pour l'intégrité du processus. En même temps, elle a noté avec préoccupation que le jour du scrutin a été marqué par quelques incohérences et irrégularités techniques et procédurales et que les équipes de ont observé des violations significatives du secret du vote, quelques retards dus à des problèmes techniques dans les bureaux pilotant des solutions informatiques et un nombre relativement élevé de violations importantes, tandis que l'accessibilité pour les électeur rices à mobilité réduite n'a pas été assurée dans la plupart des bureaux de vote. Il a recommandé d'améliorer l'accessibilité et de revoir l'agencement des bureaux de vote, de renforcer la formation dispensée aux commissaires de niveau inférieur afin d'accroître leur connaissance des procédures de dépouillement et d'envisager l'introduction de sanctions plus dissuasives en cas de violations des règles électorales. En ce qui concerne plus particulièrement les projets pilotes informatiques, elle a invité les autorités à renforcer la fiabilité des systèmes électroniques en affinant les procédures correspondantes et à organiser, bien avant les élections, une formation et une information complètes sur les technologies déployées, tant pour les agents électoraux que pour les électeur rices.

XVI. PARTICIPATION, RÉSULTATS ET ÉVOLUTION DE LA SITUATION APRÈS LES ÉLECTIONS

138. Peu après la clôture, la présidente de la CEC a indiqué que le taux de participation était de 47,72%, en baisse par rapport aux dernières élections de 2022 (51,45%) mais aussi par rapport aux élections locales de 2020 (50,43%), qui s'étaient déroulées pendant la pandémie de Covid-19. Après l'annonce des résultats définitifs (qui incluaient les cinq municipalités touchées par les inondations), le taux de participation a été révisé à 48%. Néanmoins, si la participation diminue globalement en Bosnie-Herzégovine, il convient de noter que le taux de participation effectif est plus élevé que les chiffres officiels, car le registre des électeurs est basé sur un recensement obsolète qui inclut les personnes décédées ou vivant à l'étranger et, comme l'a noté Bosnie-Herzégovine, le nombre d'électeur rices qui votent effectivement reste assez stable. Selon certaines projections communiquées aux délégations concernant des élections passées, un taux de participation officiel de 50 % pourrait refléter un taux de participation réel plus proche de 70 %.¹³⁰

139. Après le jour du scrutin, certaines violations et incohérences concernant les protocoles ont été signalées par les médias et des plaintes ont été déposées auprès de la CEC. La CEC a ordonné des recomptages en cas d'irrégularités dans 186 bureaux de vote, y compris à Sarajevo, sur la base de l'article 5.30 de la loi électorale, qui stipule que les recomptages peuvent être demandés par une CEM, un sujet politique, un observateur accrédité, un groupe d'au moins 50 électeur rices, ou d'office par la Commission électorale centrale. Ces recomptages ont eu lieu dans le principal centre de dépouillement, en présence d'observateurs nationaux. La coalition Pod Lupom a observé quelques problèmes avec les tampons et les signatures pendant les recomptages, mais a souligné l'approche proactive de la CEC pour les recomptages et la communication claire avec les observateurs.¹³¹ La CEC a également ordonné 33 recomptages manuels dans les bureaux de vote équipés de projets pilotes. Les résultats définitifs ont été annoncés le 5 novembre 2024, dans les délais légaux

140. Après l'annonce des résultats préliminaires, les résultats temporaires ont été contestés dans certaines municipalités, les courses à la mairie ayant parfois été décidées par une différence d'une poignée de voix seulement. Des recomptages ont permis de clarifier certaines situations où les majorités étaient serrées, notamment à Sarajevo et à Mostar. Deux candidat-es ont déposé des plaintes

129 Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH](#), p 61.

130 Les résultats sont disponibles sur la [page web interactive de la CEC](#). Pod Lupom a noté la situation paradoxale suivante : alors que le nombre d'électeurs ayant voté reste stable (entre 1,6 et 1,8 million de citoyens), le taux de participation tend à diminuer à mesure que le nombre de personnes inscrites sur le CVR continue d'augmenter. Cette situation remet une fois de plus en question l'exactitude du registre des électeurs.

131 Voir Pod Lupom (2024), [Rapport final sur l'observation citoyenne et non partisane des élections locales de 2024 en BiH](#), p 87.

pénales, car les résultats auraient montré qu'aucun vote en leur faveur n'avait été enregistré dans le bureau de vote où ils avaient voté.¹³² D'autres allégations et plaintes ont porté sur des pannes d'électricité, des manipulations du dépouillement et de la tabulation, ainsi que sur l'achat de voix, et ont été rapportées par les médias. À Brčko, une enquête criminelle a été ouverte sur des accusations d'achat de votes à l'encontre d'un membre de l'Assemblée de Brčko et plusieurs arrestations ont eu lieu.¹³³ A Bosanska Petrovac, les résultats des élections ont été corrigés après un recomptage de la CEC, conduisant à la victoire du SDA par 34 voix, contre le SNSD. Cette affaire a été contestée devant les tribunaux.

141. Tous les candidat·es ont finalement accepté les résultats finaux. Une forte continuité a été observée dans les orientations politiques locales et tous les partis ont présenté leurs résultats comme une victoire. La répartition du pouvoir est restée à peu près la même qu'après les élections de 2020, avec seulement 27 changements de maires.¹³⁴ Les majorités politiques qui gouvernaient déjà leurs autorités locales ont été confirmées, tandis que les petits partis, tels que Peuple et Justice et les partis de l'Union européenne populaire, ont obtenu moins de voix qu'en 2020. Les grands partis ethniques (SDA, SNSD, HDZ) ont continué à dominer les scènes politiques locales et nationales.¹³⁵ Les conseils/assemblées locaux ont été mis en place dans les 30 jours suivant la publication des résultats définitifs, dans les délais impartis, mais avec un niveau élevé de fragmentation politique qui pourrait entraîner des frictions entre le maire et les conseils dans certaines régions. Quatre indépendants ont été élus maires et de nombreux candidat·es indépendant·es ont obtenu des scores très faibles, ce qui confirme la prédominance des partis politiques dans la politique locale.

142. Dans la Fédération, les partis SDA, HDZ BiZ et Troika ont remporté le plus grand nombre de mandats. Le SDA, qui avait subi un léger revers lors des élections de 2022, a augmenté sa part de voix. Il a remporté 32 maires, notamment dans quatre municipalités détenues par le SDP BiH, Gradačac, Gračanica, Maglaj et Ključ et à Odžak, ville détenue par le HDZ BiH.¹³⁶ À Sarajevo, les municipalités d'arrondissement ont réélu trois maires sur quatre et le quatrième maire élu était un candidat du même parti que le sortant.¹³⁷ Mme Benjamina Karic, maire sortant de Sarajevo, a annoncé qu'elle démissionnerait de son poste. La légère augmentation du nombre de conseillers SDA dans les districts de Sarajevo a rendu l'élection d'un nouveau maire moins prévisible.¹³⁸ M. Predrag Puharic (SDP) a été élu maire de Sarajevo le 29 novembre 2024.¹³⁹

143. A Mostar, les résultats pour le conseil municipal ont été serrés, la répartition des sièges étant assez complexe en raison de l'accord de 2020 qui a conduit aux premières élections dans la ville depuis 2008.¹⁴⁰ Le conseil municipal de Mostar est composé de 13 membres élus dans toute la ville et dans six circonscriptions. Le SDA et le HDZ ont remporté trois circonscriptions chacun, mais le HDZ a remporté la majorité des 13 sièges à l'échelle de la ville, poursuivant ainsi sa domination politique dans la ville. Au total, le HDZ a remporté 15 sièges, soit la majorité nécessaire pour élire un maire. Les partis bosniaques ont obtenu des résultats relativement faibles à Mostar, par rapport aux élections précédentes.

144. En Republika Srpska, le SNSD a remporté l'écrasante majorité des assemblées locales et 47 postes de maires (dont deux dans la Fédération), à l'exception notable de Banja Luka et Bijeljina. Au total, le SNSD a obtenu plus de 332 000 voix, devançant tous les autres partis dans l'entité et au

132 Voir la candidate de Notre Parti à Tuzla : Klix Vijesti "[Candidate from Tuzla received zero votes at the polling office where she lives, awaits reaction from the Tuzla Prosecutor's Office](#)" ; 8 octobre 2024 (en bosniaque). Une telle plainte a également été soulevée par le candidat du SDP au conseil municipal de Novo Sarajevo, Aldin Krivan.

133 Au moment de la finalisation de ce rapport, cinq personnes étaient toujours en garde à vue dans cette affaire. Klix Vijesti "[Comment les électeurs de Brčko ont été soudoyés : Un représentant parlementaire a dirigé le groupe](#)" , 18 octobre 2024 (en bosnien).

134 Un interlocuteur du Congrès a noté avec inquiétude que la continuité politique au niveau local était un signe que les gens ne faisaient pas le lien entre les élections et la fourniture de services publics et la responsabilité.

135 Sabanovic F. "[Local elections in BiH : no major surprises](#)" , Deutsche Welle, 7 octobre 2024.

136 Le HDZ a déposé une plainte sur les résultats dans cette municipalité, car il affirme que des votes ont été volés dans certains bureaux de vote et demande un examen graphologique. Voir Klix Vijesti "[Les tensions à Odžak continuent d'augmenter : En attendant la réaction de la CEC, le SNSD annonce des poursuites pénales](#)" , 31 octobre 2024 (en bosniaque).

137 Klix Vijesti "[Sarajevo comme forteresse municipale de la Troika et la croissance du SDA dans le reste de la FBiH](#)" , 7 octobre 2024 (en bosnien).

138 Sarajevo Times, "[Qui sera le nouveau maire de Sarajevo ?](#)" , 17 novembre 2024.

139 Sarajevo Times, "[Predrag Puharic is the new Mayor of Sarajevo](#)" , 29 novembre 2024.

140 Aucun peuple constitutif ne peut avoir plus de 15 conseillers, et au moins quatre conseillers de chaque peuple constitutif et un conseiller issu des rangs des autres sont élus. Voir Klix Vijesti "[The most complicated local government system in BiH : Who has the advantage in Mostar's constituencies ?](#)" , 7 octobre 2024 (en bosniaque).

niveau national.¹⁴¹ À Banja Luka, Draško Stanivuković, du Parti du progrès démocratique, a été réélu avec 49 % des voix, bien que le SNSD ait concentré ses efforts sur la course à la direction de la capitale de *facto*.¹⁴² À Vukosavlje, le SDP a remporté le siège de maire avec sept voix de plus que le SNSD, après un recomptage. À Bijeljina, le maire sortant Ljubiša Petrović du Parti démocratique serbe (SDS) a également été réélu.

145. En raison des inondations catastrophiques survenues la veille du jour du scrutin, les élections ont été reportées par la CEC dans cinq municipalités, Kiseljak, Kresevo, Fojnica et Konjic (20 octobre), et Jablanica (3 novembre), ce qui a affecté environ 60 000 électeurs inscrits. Le taux de participation dans ces municipalités a été légèrement plus élevé qu'au niveau national, en particulier à Jablanica (plus de 65 %). Les majorités sortantes ont été réélues dans toutes les municipalités, à l'exception de Jablanica où le candidat du SDA a remporté la course à la mairie contre le maire sortant du SDP.

146. À l'issue des élections locales de 2024, seules huit femmes ont été élues maires et 723 conseillers - dont 116 âgés de moins de 30 ans - sont des femmes sur 3 177 conseillers locaux (23 %).¹⁴³ Aucun maire de moins de 30 ans n'a été élu, mais des progrès ont été constatés en ce qui concerne l'âge des candidat·es dans les grandes villes. L'Institut pour le développement de la jeunesse KULT a noté sur la participation des jeunes que "bien que le nombre de jeunes candidat·es aux élections ait diminué de 7 398 en 2020 à 5 580 en 2024, leur efficacité a augmenté. Lors des élections de 2020, 425 jeunes candidat·es ont remporté des mandats (5,75 % du nombre total de candidat·es), tandis qu'en 2024, ce nombre était de 340 (6,09 %)".¹⁴⁴

147. Au lendemain des élections, les tensions politiques entre le président Dodik et les institutions fédérales ont éclaté à nouveau, M. Dodik faisant l'objet de poursuites judiciaires et ne reconnaissant pas la légitimité de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. En outre, l'Assemblée de la Republika Srpska, à la demande du gouvernement de l'entité, a révisé la loi sur le système budgétaire afin de revoir l'allocation des fonds à Banja Luka et Bijeljina. Les maires des deux villes ont organisé des manifestations en décembre 2024, car ils considéraient cette décision comme politique¹⁴⁵.

148. La délégation du Congrès s'est félicitée de l'approche proactive de la CEC en matière de recomptage et de transparence, mais a été préoccupée par le nombre encore élevé d'allégations de violations et d'irrégularités qui ont suivi l'annonce des résultats préliminaires. La CEC a enquêté d'office et opté pour des recomptages dans le principal centre de dépouillement, mais les acteurs politiques n'ont pas tardé à déposer des plaintes lorsqu'ils ont perdu une course, alléguant des malversations électorales.

XVII. CONCLUSIONS

149. La délégation du Congrès a observé que les élections locales de 2024 en Bosnie-Herzégovine ont été compétitives et gérées efficacement par l'administration électorale, bien qu'elles se soient déroulées dans un environnement marqué par la fragmentation sociale et politique. Avant les élections, l'absence de volonté politique de mener à bien les négociations sur les réformes électorales indispensables a conduit le haut représentant à adopter des amendements de grande ampleur six mois avant le jour du scrutin. La délégation est d'avis que ces changements ont renforcé l'intégrité du processus électoral et créé des conditions plus équitables. Le calendrier serré de mise en œuvre des nouvelles dispositions et les ressources financières et humaines limitées ont mis à rude épreuve l'administration électorale, laissant certaines dispositions clés partiellement ou totalement inappliquées.

150. Le climat préélectoral a été généralement calme et paisible. L'inscription des électeurs et des candidat·es s'est déroulée de manière équitable et transparente, garantissant les droits fondamentaux de vote et d'éligibilité. Les candidat·es ont pu faire campagne librement et ont proposé

141 Le SDS n'a gagné que dans 12 municipalités. Klix Vijesti " [Dodik a commenté les résultats des élections : Le SNSD a surpassé tous les partis, nous avons obtenu 332 000 voix](#) ", 7 octobre 2024 (en bosniaque).

142 Voir European Western Balkans, [Local elections in BiH : Major national parties failed to achieve important electoral goals](#) , 8 October 2024.

143 Voir CEC de Bosnie-Herzégovine (2024), " [Indicateurs électoraux 2024](#) ".

144 Kult Institute, " [Les jeunes élisent les jeunes - Participation des jeunes aux élections locales en 2024](#) ", 2 février 2025 (en bosniaque).

145 Dans le même temps, les représentants des institutions compétentes ont estimé que Banja Luka et Bijeljina ne verraient pas leurs recettes diminuer, tandis que les petites municipalités recevraient une aide importante. Radio Free Europe, " [Le maire de Banja Luka a publié une vidéo du conflit avec la police](#) ", 9 décembre 2024.

aux électeurs des alternatives distinctes, quoique selon des critères ethniques et avec des niveaux d'intérêt différents pour les questions et les programmes locaux. La couverture médiatique limitée a eu un impact négatif sur la possibilité pour les électeurs de faire un choix éclairé. Néanmoins, les observateurs du Congrès ont noté que le ton de la campagne semblait s'être amélioré depuis les dernières élections et qu'il était moins hostile. Les efforts visant à renforcer la participation active des femmes n'ont pas été suffisants, ce qui souligne la nécessité de déployer des efforts ciblés pour améliorer la représentation des femmes au sein des organes politiques locaux.

151. Le jour du scrutin, bien que les procédures aient été largement respectées, des inexactitudes ont persisté et des problèmes ont été constatés concernant le secret du vote, l'accessibilité et les équipements techniques. Aucun désordre, épisode de troubles ou de violence n'a été observé par la délégation. De graves inondations survenues deux jours avant l'élection ont entraîné le report du scrutin dans cinq communes, affectant environ 60 000 électeurs. Certains bureaux de vote n'étaient pas adaptés aux personnes handicapées et les machines des essais pilotes pour la numérisation des bulletins de vote ont connu des difficultés techniques, entraînant des retards et des violations occasionnelles du secret du vote. De plus, des erreurs et des lacunes mineures dans les procédures d'ouverture, de vote et de dépouillement ont été attribuées à un manque de formation. De graves irrégularités, telles que l'intimidation des électeurs, le suivi des votants et les tentatives de les influencer, ont été observées dans un petit nombre de bureaux de vote.

152. Sur la base des normes électorales en vigueur et des observations faites le jour du scrutin, certains problèmes existant de longue date n'ont pas été résolus, notamment en ce qui concerne l'exactitude des registres d'électeurs, la résolution des litiges électoraux, le financement des partis et des campagnes électorales et les capacités de l'administration électorale.

153. La délégation du Congrès a souligné que la démocratie locale consiste fondamentalement à répondre aux besoins et aux attentes immédiats de la communauté. Pour renforcer le processus démocratique, il faut également remédier à la vulnérabilité des médias et encourager les candidat·es à s'engager dans des débats axés sur les politiques. En outre, les efforts visant à renforcer l'inclusivité et l'engagement public et à instaurer la confiance sont cruciaux, car la désillusion à l'égard des processus électoraux est très répandue en Bosnie-Herzégovine. Promouvoir la participation des femmes, des jeunes et des candidat·es indépendant·es est un point de départ important, mais un véritable engagement politique en faveur de l'intégrité électorale et de la démocratie locale - à travers un large éventail de partis - est essentiel pour garantir que les votes des citoyens de Bosnie-Herzégovine soient respectés.

ANNEXE I

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DU CONGRÈS
Elections locales en Bosnie-Herzégovine– 6 octobre 2024
(3-7 octobre 2024)
PROGRAMME FINAL

Jeudi 3 octobre 2024

Horaires divers **Arrivée de la délégation du Congrès à Sarajevo**

Horaires divers **Transferts à l'hôtel à Sarajevo**
(adresse : Hôtel EUROPE, A: V. Skarića 5, 71000 Sarajevo, Bosnia and Herzegovina)

Vendredi 4 octobre 2024

**Lieu pour les réunions du matin
(jusqu'à 12h30)**

Hôtel EUROPE (salle de conférence 1)
Vladislava Skarića 5, Sarajevo 71000

**Interprétation simultanée à Sarajevo
(EN/BOS)**

Mme Selma KAPETANOVIC
M. Slaviša VRACAR

- 08h00 – 08h45 Briefing pour la délégation par :
- **Mme Stephanie POIREL**, Cheffe du Service Protection de la démocratie locale du Congrès
 - **Mme Carla DEJONGHE**, Cheffe de délégation
 - **M. Giammaria MILANI**, Expert
- 08h45 – 09h15 Briefing avec **Mme Bojana URUMOVA**, Cheffe du Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo
- 09h15 – 10h15 Briefing avec les représentants du corps diplomatique /la communauté internationale des pays représentés dans la délégation du Congrès :
- **M. Josef ZRZAVECKÝ**, Ministre Conseiller, Tchéquie
 - **M. Bernhard ABELS**, Chef de mission adjoint, Allemagne
 - **M. Riccardo RIGHELLI**, Premier secrétaire, Italie
 - **M. Stefan Almehagen SANDSTAD**, Chef de mission adjoint, Norvège
 - **Mme Sara LINDEGREN**, Chef de mission adjoint, Suède
 - **M. Sadık BABÜR GİRGİN**, Ambassadeur, Türkiye
 - **M. Julian REILLY**, Ambassadeur, Royaume-Uni
 - **Mme Elisabet TOMASINEC**, Cheffe de la section politique, Délégation de l'Union européenne auprès de la Bosnie-Herzégovine
- 10h15 – 10h45 *Pause-café*
- 10h45 – 11h00 Introduction par les Chefs de Délégation de la Mission internationale d'observation des élections, avec **Mme Corien JONKER**, Cheffe de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, **Mme Carla DEJONGHE**, Cheffe de délégation du Congrès, et **Mme Lucia ANNUNZIATA**, Cheffe de délégation du Parlement européen

Lieu : Salle de conférence 1, Europe Hotel, Vladislava Skarića 5, Sarajevo 71000

11h00 – 13h00 Briefing conjoint par **l'équipe centrale de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH en Bosnie-Herzégovine** pour les délégations du Congrès et du Parlement européen :

- Introduction, Corien Jonker, Cheffe de mission
- Cadre juridique, Svetlana Chetaikina, Analyste juridique
- Aperçu politique et campagne, Nicholas Jahr, Analyste politique
- Paysage médiatique et campagne dans les médias, Ivan Godársky, Analyste médiatique
- Administration électorale, Lenka Homolková, Analyste électorale
- Procédures le jour du scrutin, Lenka Homolková, Analyste électorale
- Rapport sur le jour du scrutin, Anders Eriksson, Analyste statisticien
- Sécurité, Slaviša Kotlaja, Expert en sécurité

Lieu : Salle de conférence 1, Europe Hotel, Vladislava Skarića 5, Sarajevo 71000

13h00 – 13h45 *Pause-déjeuner*

13h30 – 14h00 *Temps de trajet – transfert à la Commission électorale centrale (CEC)*

Interprétation consécutive Sarajevo (EN/BOS)
Mme Sanja ONESCUK-TAHIROVIC

14h00 – 15h00 Réunion avec les membres de la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine

Lieu

*CEC, Danijela Ozme 7,
Sarajevo 71000
(CEC training center)*

Mme Irena HADŽIABDIĆ, Présidente
M. Suad ARNAUTOVIĆ, Membre
M. Željko BAKALAR, Membre
Mme Vanja BJELICA-PRUTINA, Membre
M. Ahmet ŠANTIĆ, Membre
M. Vlado ROGIĆ, Membre
M. Jovan KALABA, Membre

15h00 – 15h30 *Temps de trajet – transfert à l'hôtel*

16h00 – 17h30 Briefing technique du Congrès avec les membres de la délégation

Lieu

*Salle de conférence 1,
Europe Hotel, Vladislava
Skarića 5, Sarajevo 71000*

17h45 – 18h00 Réunion technique du Congrès avec **M. Amir MEHINOVIC**, représentant les chauffeurs, et **M. Amir LOKVANCIC**, représentant les interprètes juniors.

Lieu

*Salle de conférence 1,
Europe Hotel, Vladislava
Skarića 5, Sarajevo 71000*

Samedi 5 octobre 2024

Lieu des réunions

Hotel EUROPE (salle de conférence 1)
Vladislava Skarića 5, Sarajevo 71000

**Interprétation simultanée à Sarajevo
(EN/BOS)**

Mme Selma KAPETANOVIC
M. Slaviša VRACAR

08h00 – 08h45 Briefing pour la délégation par :

- **Mme Stephanie POIREL**, Cheffe du Service protection de la démocratie locale du Congrès
- **Mme Carla DEJONGHE**, Cheffe de délégation
- **M. Giammaria MILANI**, Expert

09h00 -10h00 Panel de discussion avec les représentants des médias :

- **Mme Amela ODOBAŠIĆ**, Directrice de la radiodiffusion, Agence de régulation de la communication de Bosnie-Herzégovine
- **Mme Maida Bahto KESTENDŽIĆ**, Coordinatrice de projet, Conseil de la presse et des médias en ligne de Bosnie-Herzégovine
- **Mme Borka RUDIC**, BH Novinari – Association des journalistes de Bosnie-Herzégovine
- **Mme Angela CVITANOVIC**, Rédactrice en chef de l'information pour BHRT et directrice du programme d'information radiophonique, Radio et Télévision de Bosnie-Herzégovine (*public*)

10h00 – 10h15 *Pause-déjeuner*

10h15 – 11h15 Panel de discussion avec les ONG :

- **Mme Leila BIČAKČIĆ**, Directrice, Centre de journalisme d'investigation
- **M. Edo KANLIĆ**, Responsable du plaidoyer et des politiques publiques Transparency International BiH

11h20 – 12h30 Panel de discussion avec les OING

- **M. Nenad SIMOVIĆ**, Directeur résident principal, National Democratic Institute
- **M. Nermin NIŠIĆ**, Directeur national, Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES)
- **Mme Amila KARACIC**, Directeur des programmes, Institut républicain international

12h30 – 13h30 *Pause-déjeuner*

13.30 *Transfert vers les régions pour les* **Equipe 4 / Equipe 8 / Equipe 9 / Equipe 10 / Equipe 11 / Equipe 12**

- **Equipe 4 (hotel Banja Luka)**
- **Equipe 8 (hotel Brčko)**
- **Equipe 9 (hotel Mostar)**
- **Equipe 10 (hotel Bihac)**
- **Equipe 11 (hotel Kupres)**
- **Equipe 12 (hotel Jajce)**

13h30 – 14h30 Réunion avec **M. Igor STOJANOVIC**, Membre suppléant de la délégation de Bosnie-Herzégovine auprès du Congrès et deux représentants de membres du Congrès, **M. Srđan MAZALICA** (pour Mme Senka JUJIC) and **M. Erdal SELMANOVIĆ** (pour M. Refik LENDO)

15h20 – 16h00 Réunion avec les représentants et candidats de partis politiques (SNSD)

- **M. Srđan MAZALICA**, Vice-Président de SNSD Caucus à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska et Vice-Président du Comité pour l'intégration européenne et la coopération régionale.

15h30 Première réunion conjointe des chefs de délégation pour discuter de la déclaration préliminaire avec la délégation du Congrès, l'OSCE/BIDDH et la délégation du Parlement européen.
Lieu : salle de réunion 1, Hôtel Europe

- 16h00 – 16h15 *Pause-déjeuner*
- 16h15 – 16h45 Briefing avec les observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH à Sarajevo
- 16h50 – 17h30 Réunion avec des représentants et candidats des partis de la Troika (Social Democratic Party of Bosnia and Herzegovina, Our Party, People and Justice)
- **M. Tony VUKADIN**, #3 sur la liste People and Justice pour Novi Sarajevo
 - **M. Timur VILIĆ**, Délégué jeune pour la Bosnie-Herzégovine et #4 sur la liste de Our Party dans la vieille ville de Sarajevo
 - **M. Igor STOJANOVIC**, Vice-Président de la Fédération et Représentant de SDP

Programme pour les équipes déployées hors de Sarajevo

- 18h00 – 18h30 Briefing avec les observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH à Mostar, Banja Luka et Brcko (équipes 4, 8 et 9)
Lieu : lobby des hôtels des équipes
- 19h00 – 19h30 Briefing avec les observateurs à long-terme de l'OSCE/ BIDDH à Bihac (équipe 10)
Lieu : lobby de l'hôtel Swiss Plus

Dimanche 6 octobre – Jour de scrutin

- 06h15 Départ des hôtels
Ouverture des bureaux de vote à 7h00 – clôture à 19h00
- 22:30 Débriefing en fin de soirée
Lieu : Hôtel Europe

Lundi 7 octobre 2024

Horaires variables Départ de la délégation du Congrès

- 09h00 Dernière réunion conjointe des chefs de délégation pour discuter de la déclaration préliminaire avec la délégation du Congrès, l'OSCE/BIDDH et la délégation du Parlement européen

Lieu

ODIHR EOM HQ
Radon Plaza Hotel, 11th floor Džemala
Bijedića 185

- 15h00 Conférence de presse conjointe pour présenter les conclusions préliminaires de la mission internationale d'observation des élections avec les représentants de l'Union européenne, **Ms Carla DEJONGHE**, Cheffe de délégation

Lieu

Hôtel Europe
Vladislava Skarića 5,
Sarajevo 71000

Délégation

Membres du Congrès**Mme Carla DEJONGHE**, Belgique, GILD, R, Cheffe de délégation**M. Marcin GOLASZEWSKI**, Pologne, PPE/CCE, L, Chef de délégation adjoint**Mme Kirsten Morild ANDERSEN**, Danemark, SOC/V/DP, R**M. Zdenek BROZ**, Tchéquie, GILD, L**Mme Christa CARPELAN**, Finlande, PPE/CCE, R**M. Joao ESTEVES**, Portugal, PPE/CCE, R**Mme Jana FISCHEROVA**, Tchéquie, CRE, L**Mme Cecilia FRIDERICS**, Hongrie, CRE, L**M. Truls GIHLEMOEN**, Norvège, NR, R**M. Vents Armands KRAUKLIS**, Lettonie, GILD, L**M. Dominique LEVEQUE**, France, SOC/V/DP, L**M. Alberto MAZZOLENI**, Italie, CRE, L**Mme Gobnait NI MHUIMNEACAIN**, Irlande, GILD, L**Mme Günes PEHLIVAN**, Türkiye, SOC/V/DP, R**M. Soeren SCHUMACHER**, Allemagne, SOC/V/DP, R**Mme Amanda SERJEANT**, Royaume-Uni, SOC/V/DP, L**Mme Ganimet SHALA**, Slovénie, SOC/V/DP, L**Mme Irina TALVISTE**, Estonie, GILD, L**Mme Karin THOMASSON**, Suède, SOC/V/DP, R**M. Hannes WENINGER**, Autriche, SOC/V/DP, L**Expert****M. Giammaria MILANI**, Professeur, expert du Congrès en matière électorale**Secrétariat du Congrès****Mme Stephanie POIREL**, Cheffe du Service protection de la démocratie locale**Mme Mathilde GIRARDI**, Chargée de l'observation des élections**Mme Gratiela DUMITRESCU**, Assistante, Observation des élections locales et régionales**Mme Martine ROUDOLFF**, Assistante, Observation des élections locales et régionales

ANNEXE II

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DU CONGRÈS 6 octobre 2024 –Élections locales Bosnie-Herzégovine PLAN DE DÉPLOIEMENT
--

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Nuit du samedi au dimanche	Zone de déploiement
Equipe 1	Carla DEJONGHE Giammaria MILANI Stéphanie POIREL Interprète : Maja ČVORO Chauffeur : Ajdin AVDAGIĆ		Sarajevo
Equipe 2	Marcin GOLASZEWSKI Mathilde GIRARDI Interprète: Emily ŠOLJIĆ Chauffeur : Tarik SEREZLIĆ		Pale, Goražde, Foča, Trnovo, East Sarajevo
Equipe 3	Günes PEHLIVAN Martine ROUDOLFF Interprète: Marijana BREZO-BALTA Chauffeur: Armin MEHANOVIĆ		West Sarajevo, Ilidža, Krupac
Equipe 4	Zdenek BROZ Irina TALVISTE Interprète : Haris JUGO Chauffeur : Amir MEHINOVIĆ	Hotel Jelena Jovana Dučića 25 78000 BANJA LUKA Tel <u>+387 51 329-200</u>	Banja Luka, Prijedor, Kozarac, Ivanjska (3h30)
Equipe 5	Karin THOMASSON Gratiela DUMITRESCU Interprète : Elvira BEGIC Chauffeur: Amar SADZAK		Travnik (1h30), Gromiljak, Kačuni, Busovača, Vitez, Nova Bila, Novi Travnik et Turbe
Equipe 6	Truls GIHLEMOEN Kirsten Morild ANDERSEN Interprète : Irma JAŠAREVIĆ Chauffeur : Arnes ŠABIĆ		Zenica (1h30), Doboj (2h20)
Equipe 7	Alberto MAZZOLENI Jana FISCHEROVA Interprète : Neira MULIĆ Chauffeur : Mustafa JARAMAZ		Tuzla, Zvornik (2h30)
Equipe 8	Joao ESTEVES Ganimet SHALA Interprète : Tamara MAYER Chauffeur : Dženan BEČIĆ	Hotel Jelena ul. Bulevar mira, br. 3 76100 BRČKO Tel.: +387 49 232 850	Brčko, Bijeljina, Orasje

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Nuit du samedi au dimanche	Zone de déploiement
Equipe 9	Gobnait NI MHUIMNEACAIN Dominique LEVEQUE Interprète : Enis DURIĆ Chauffeur : Nasuf HIDOVIC	Hotel MEPAS Kneza Višeslava b.b., 88000 MOSTAR Tel: +387 (0) 36 382 096	Mostar, Siroki Brijeg
Equipe 10	Cecilia FRIDERICS Vents Armands KRAUKLIS Interprète : Jasmina PAVICA Chauffeur : Jusuf MEHINOVIĆ	Swiss Plus Hotel 502. Viteške brigade, 74, 77000 BIHAĆ Tel: +387 37/963-033 mob: +387 61/338-866	Bihac, Bosanski Petrovac
Equipe 11	Christa CARPELAN Hannes WENINGER Interprète : Arnela VEJZOVIĆ Chauffeur : Nusret PAŠIĆ	Hotel Kupres Hercegovačka bb, 80320 KUPRES +387 34 276-115	Kupres, Livno (3h)
Equipe 12	Soeren SCHUMACHER Amanda SERJEANT Interprète : Alma DŽANKOVIĆ Chauffeur: Muamer SARAJKIĆ	Hotel Tourist 98 Kulina bana 1, 70101 JAJCE Tel./Fax: +387 30 658 151	Jajce, Sipovo (3h)

ANNEXE III

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

À l'invitation des autorités de Bosnie-Herzégovine, [le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe](#) a déployé [une mission d'observation des élections locales](#) du 6 octobre 2024 dans l'ensemble du pays. La mission du Congrès était dirigée par Carla Dejonghe (Belgique, GILD) et comprenait 25 observateurs du Congrès de 20 pays, dont un expert et quatre membres du Secrétariat.

Le déploiement sur le terrain le jour des élections a été précédé de réunions préparatoires les 4 et 5 octobre à Sarajevo avec la Commission électorale centrale, des membres du corps diplomatique, des représentants des médias, des ONG nationales et internationales, ainsi que des représentants de divers partis politiques. Une réunion d'information avec l'équipe centrale de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a été organisée avec la délégation du Parlement européen.

Le jour des élections, 12 équipes du Congrès ont été déployées dans différents districts du pays. « Nous nous félicitons des améliorations techniques résultant des amendements à la loi électorale de 2024, qui visaient à faire en sorte que certains aspects techniques du processus électoral soient plus conformes aux recommandations antérieures du Congrès et prévoient des garanties d'intégrité plus solides », a déclaré Carla Dejonghe lors de la conférence de presse conjointe avec l'OSCE/BIDDH et le Parlement européen le 7 octobre 2024.

La délégation a regretté que le court délai pour mettre en œuvre les changements apportés par les amendements et le manque de ressources de l'administration électorale n'aient pas laissé suffisamment de temps pour la mise en œuvre pratique et la formation.

« Pour que la démocratie locale de Bosnie-Herzégovine continue de progresser, des efforts sont nécessaires pour accroître l'engagement et la confiance du public, comme l'indique le faible taux de participation d'hier. À cet égard, nous regrettons particulièrement que le nombre de femmes candidates aux postes de maires reste très faible, ce qui souligne la nécessité d'efforts ciblés pour améliorer la représentation des femmes dans les instances dirigeantes locales », a déclaré Mme Dejonghe.

Le projet de rapport et de recommandation du Congrès sera soumis pour adoption à la 48e session du Congrès en mars 2025.