

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



Chambre des pouvoirs locaux

24e SESSION
Strasbourg, 19-21 mars

CPL(24)3PROV
20 février 2013

Élections locales en Bosnie-Herzégovine (7 octobre 2012)

Bureau du Congrès
Rapporteuse : Amy KOOPMANSCHAP, Pays-Bas (L, SOC¹)

Projet de Résolution (pour vote)	2
Projet de Recommandation (pour vote)	3
Exposé des motifs	5

Résumé

Le Congrès a désigné une délégation chargée d'observer les élections locales en Bosnie-Herzégovine le 7 octobre 2012, déployant lors de cette journée 9 équipes dans tout le pays. Le Comité des Régions de l'Union européenne a accepté l'invitation du Congrès. Quatre membres se sont joints à la délégation.

Selon les observations de la délégation, le jour du scrutin s'est dans l'ensemble déroulé dans le calme et la Commission électorale centrale (CEC) était bien préparée. Des améliorations ont été apportées après les dernières élections locales de 2008, mais le Congrès a formulé plusieurs recommandations concernant en particulier la nécessité de professionnaliser les commissions électorales et de réduire l'influence politique sur un plan général, y compris à l'égard des observateurs nationaux. Par ailleurs, la procédure habilitant certaines personnes à voter après la clôture du Registre électoral central mérite des éclaircissements, dans la mesure notamment où elle a également une incidence sur la date de confirmation des résultats du scrutin par la CEC.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen au Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des conservateurs et réformistes européens
NI : Non-inscrits

PROJET DE RÉSOLUTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux rappelle que la Bosnie-Herzégovine a adhéré au Conseil de l'Europe le 24 avril 2002 et a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 12 juillet 2002.

2. Le Congrès fait référence à son rapport CG(22)12² et sa Recommandation 324(2012)³ sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine, adoptée lors de sa 22^e session en mars 2012, qui confirme la compatibilité générale de la législation de la Bosnie-Herzégovine sur l'autonomie locale avec les principes de la Charte. Il conclut à l'amélioration du cadre législatif de la Bosnie-Herzégovine et des entités et à la progression de la protection juridictionnelle de l'autonomie locale au niveau des deux entités.

3. Il observe avec satisfaction que les recommandations formulées par le Congrès sur l'observation des élections locales en Bosnie-Herzégovine le 5 octobre 2008 ont été largement mises en œuvre et ont mené à des améliorations.

4. Le Congrès affirme une nouvelle fois que des élections libres et équitables, au niveau national comme à celui des collectivités territoriales, font partie intégrante des processus démocratiques à l'œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et renvoie à l'exposé des motifs et au projet de recommandation concernant les conclusions de la délégation du Congrès qui a observé les élections locales en Bosnie-Herzégovine le 7 octobre 2012.

5. Compte tenu de ce qui précède, et conformément à sa Résolution 306(2010) intitulée « Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès », ainsi que le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et la Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections (2004) ; le Congrès :

a. demande à sa commission de suivi de prendre note du projet de recommandation susmentionné et d'en tenir compte dans le cadre de sa mission afin d'évaluer les progrès réalisés par le pays dans le respect de ses engagements au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

b. invite sa Commission de la gouvernance à ajouter à son programme de travail en 2013/2014 l'examen de la question de l'organisation concomitante d'élections à divers niveaux de gouvernement (national, régional et local). Dans ce contexte, la Commission devrait prendre en compte les discussions actuelles sur ce sujet au sein du Comité des Régions de l'Union européenne⁴ ;

c. exprime sa volonté de participer à des activités visant à renforcer les processus électoraux et à améliorer la situation de la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine dans le cadre de son dialogue post-suivi en cours.

² [Démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine CG\(22\)12](#), Rapporteurs : Beat HIRS, Suisse (L, GILD); Jean-Marie BELLIARD, France (R, PPE/DC)

³ [Recommandation 324\(2012\)](#) sur la démocratie locale et régionale en Bosnie-Herzégovine CG(22)12, Rapporteurs : Beat HIRS, Suisse (L, GILD); Jean-Marie BELLIARD, France (R, PPE/DC)

⁴ [PROJET D'AVIS](#) de la commission de la citoyenneté, de la gouvernance, des affaires institutionnelles et extérieures" Renforcer la citoyenneté de l'UE: promouvoir les droits électoraux des citoyens de l'Union" Rapporteur: M. György GÉMESI (HU/PPE) Bourgmestre de la ville de Gödöllő

PROJET DE RECOMMANDATION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Résolution statutaire relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 janvier 2011 et, en particulier, à son article 2 paragraphe 4 sur le rôle du Congrès dans l'observation des élections locales et régionales ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), ratifiée par la Bosnie-Herzégovine le 12 juillet 2002.

2. Le Congrès insiste sur l'importance d'élections véritablement démocratiques et sur son mandat et son rôle spécifiques dans l'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Il souligne que ses missions d'observation des élections sont menées exclusivement sur invitation des pays concernés. De même que le processus de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, les missions d'observation des élections sont conçues comme des activités menées à travers un dialogue avec les autorités compétentes.

4. Conformément à sa Résolution 306(2010) relative à l'observation des élections locales et régionales, le Congrès souligne l'importance de son activité statutaire et sa complémentarité avec le suivi politique de la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

5. Le Congrès note avec satisfaction que :

a. les élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine le 7 octobre 2012 ont été sur un plan général bien préparées, menées de manière ordonnée et organisées dans le respect des normes pour des élections démocratiques élaborées par le Conseil de l'Europe et d'autres institutions internationales ;

b. suite aux recommandations formulées par le Congrès en 2008 (Recommandation 256(2008)⁵), des progrès significatifs ont été enregistrés s'agissant de la gestion des élections sur un plan général et notamment : la signalisation et l'équipement des bureaux de vote, les mesures visant à décourager l'emploi de téléphones portables dans l'enceinte des bureaux de vote et dans les isolements ainsi que la conception de bulletins de vote plus conviviaux ;

c. la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine a mené une campagne d'information, en mettant à disposition sur son site web le matériel pertinent et les textes de référence et en diffusant des spots télévisés sur les élections et les modalités de vote. De même, des manuels destinés au personnel des bureaux de vote et aux observateurs des élections ont été fournis par la CEC et un service de SMS a été mis en place, permettant aux électeurs de localiser facilement leur bureau de vote à partir de leur téléphone portable.

6. Le Congrès est également heureux de noter que la campagne a été animée et marquée par un esprit de saine concurrence et que les violences ont été moins nombreuses par rapport aux années précédentes.

7. Dans le même temps, le Congrès a recensé plusieurs problèmes qui doivent être abordés:

a. la question de l'inscription des électeurs, notamment la portée de la libéralité de diverses dispositions y afférentes (par exemple l'autorisation accordée aux électeurs inscrits de voter dans une

⁵ [RECOMMANDATION 256 \(2008\)](#) 03 décembre 2008, Elections locales en Bosnie-Herzégovine, observées le 5 octobre 2008 - Rapporteur : Nigel Mermagen, Royaume Uni (L, GILD)

circonscription autre que la leur et celle des « primo-électeurs » et des « nouveaux résidents » de participer aux élections même s'ils ne se sont pas enregistrés dans les délais impartis) ;

b. le système de bulletins « sujets à caution » (pour les électeurs « non confirmés » ou non enregistrés), notamment pour les primo-électeurs ; les électeurs résidant à l'étranger et les « nouveaux résidents », à l'origine de l'incertitude quant au nombre de votants dans certaines zones et de la confusion dans les rangs du personnel des bureaux de vote, notamment lors du dépouillement ;

c. l'omniprésence politique dans les commissions de bureau de vote, dont les membres sont proposés par les partis politiques, ces mêmes partis dépêchant les observateurs nationaux chargés de superviser le processus électoral afin d'en assurer le pluralisme ;

d. la disposition qui permet à certains électeurs à capacité réduite de bénéficier d'une assistance, avec les risques d'abus de vote que cela entraîne de la part des « assistants ».

8. Compte tenu des commentaires ci-dessus, le Congrès invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à prendre toutes les mesures nécessaires pour :

a. réviser le système d'inscription des électeurs, y compris le système de bulletins « sujets à caution » pour les électeurs non confirmés, afin d'améliorer la clarté, d'éviter toute confusion et d'assurer des procédures transparentes et incontestables, en particulier, mais non seulement, dans les régions politiquement sensibles ;

b. professionnaliser le processus électoral en impliquant des agents électoraux plus expérimentés, compétents et bien formés dans la gestion des bureaux de vote et faire reculer le contrôle des partis ; de ce fait, le savoir-faire en matière de gestion électorale au niveau de l'Etat, notamment celui de la Commission électorale centrale, devrait être apprécié et des efforts devraient être entrepris afin de recourir aux agents électoraux qualifiés en fonction de leur domaine de compétence ;

c. réviser les dispositions en place pour les électeurs ayant besoin d'une assistance en raison de leur capacité réduite, afin d'éviter les risques d'abus de vote de la part des assistants, et recourir davantage au système d'urnes mobiles pour les électeurs qui sont dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote.

9. Par ailleurs, le Congrès souligne la situation insatisfaisante dans la ville de Mostar, où des résidents n'ont pas été en mesure de participer au scrutin, et encourage tous les acteurs à travailler ensemble de manière constructive afin de trouver une solution permettant la tenue de ces élections dans les meilleurs délais.

10. D'autre part, afin de contribuer au renforcement de la démocratie au plus près des citoyens, le Congrès encourage les autorités de Bosnie-Herzégovine à réviser la réglementation existante permettant aux citoyens ne résidant pas de manière permanente dans une municipalité de prendre part aux élections locales.

11. Conscient du désenchantement de la population vis-à-vis de la politique en Bosnie-Herzégovine et de l'avis selon lequel l'organisation d'élections concomitantes, le même jour (Super dimanche) serait un remède contre l'apathie politique, le Congrès souligne les expériences des autres pays où des élections ont été organisées simultanément à divers échelons de gouvernement. Elles ont montré que le scrutin local a très largement été occulté par le vote national et mis en lumière de sérieux problèmes d'organisation pour l'administration électorale, gérée en grande partie par les municipalités. Une autre option choisie par certains Etats membres du Conseil de l'Europe consiste à organiser plusieurs élections la même année, mais à des dates différentes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

1. Suite à l'invitation de la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine (B-H), datée du 18 juin 2012, le Président du Congrès – en consultation avec les Présidents de la Chambre des pouvoirs locaux et de la Chambre des régions – a décidé d'observer les élections locales en Bosnie-Herzégovine (B-H) le 7 octobre 2012. Amy Koopmanschap (PB, L, SOC) a été nommée chef de délégation et Rapporteuse.

2. Dans le cadre des préparatifs, une mission d'évaluation préélectorale a été déployée à Sarajevo les 18 et 19 septembre 2012. La mission électorale proprement dite s'est déroulée du 4 au 8 octobre 2012 et était composée de 19 membres au total. Le jour du scrutin, 9 équipes du Congrès ont été déployées dans l'ensemble du pays pour observer les élections dans 174 bureaux de vote. Le Congrès a envoyé la seule délégation internationale d'observation officielle à l'occasion de ce scrutin. Le détail de la composition de la délégation, ses programmes et ses zones de déploiement figurent en annexes.

Le présent rapport est axé spécifiquement sur les questions soulevées lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le cadre de la mission d'observation des élections locales de 2012. Des études et analyses complémentaires sont disponibles à partir d'autres sources⁶. Le Congrès tient à remercier toutes les personnes rencontrées par la délégation pour les entretiens francs et directs qu'elle a eu avec elles – notamment la Commission élection centrale de Bosnie-Herzégovine – ainsi que les commissions électorales municipales et celles de bureau de vote qui ont accueilli les observateurs du Congrès le jour du scrutin. Le Congrès remercie également le personnel du Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo pour son aide précieuse.

II. Contexte politique

3. En dépit des élections générales organisées en 2010, il a fallu près d'un an et demi – jusqu'en février 2012 – pour qu'un gouvernement soit formé par une coalition des six principaux partis politiques⁷. Le budget national pour 2012 n'a été adopté qu'en mai 2012. La coalition s'est avérée fragile et aucun progrès notable n'a été enregistré sur les questions d'importance constitutionnelle. Pour le Conseil de l'Europe, cela signifie notamment que l'arrêt de 2009 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Sejdic et Finci⁸ n'est toujours pas exécuté, malgré le suivi étroit assuré par le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Bureau du Haut représentant (BHR) et l'Union européenne (UE)⁹. L'arrêt nécessite une modification de la législation de B-H pour étendre le droit de se présenter aux élections présidentielles aux personnes n'appartenant pas aux trois groupes ethniques reconnus comme peuples constituants de B-H (Bosniaques, Serbes et Croates).

4. Les groupes ethniques continuent de jouer un rôle important dans la vie publique de la B-H – rotation des dirigeants sur la base de l'origine ethnique. Le système repose sur un roulement tous les huit mois du Président de la Présidence collégiale entre les trois leaders ethniques (le Bosniaque, le Serbe et le Croate) élus pour un mandat de quatre ans. Les trois groupes ethniques peuvent exercer des fonctions simultanément (par exemple celle de médiateur). La stagnation de ce système à composantes multiples se traduit par des retards dans la prise de décision, une incertitude politique et une certaine apathie de la population¹⁰. Les clivages ethniques perdurent entre les partis politiques

⁶ Y compris : le [Conseil de l'Europe](#), le [Bureau du Haut représentant](#), l'[OSCE](#), et l'[Union européenne](#)

⁷ HDZ-1990 (Union démocratique croate-1990), HDZ-BiH (Union démocratique croate de B-H), SDA (Parti d'action démocratique), SDP (Parti social-démocrate), SDS (Parti démocratique serbe) et le SNSD (Alliance des sociaux-démocrates indépendants).

⁸ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96495>

⁹ [Le 04/09/2012 le Secrétaire Général Jagland a prononcé une déclaration commune avec le Commissaire de l'UE Füle](#)

¹⁰ [Le Haut représentant souligne comme élément de preuve l'absence de progrès sur la voie de l'intégration euro-atlantique](#) :

bien qu'un des membres de la coalition, le Parti social-démocrate (SDP), ait fait campagne sur une base pluriethnique.

III. Administration des élections

Cadre juridique

5. La Loi électorale de Bosnie-Herzégovine est publiée au « Journal officiel de B-H ». Trois lois impactant la procédure électorale étaient encore en cours d'amendement avant le jour du scrutin : la Loi sur le conflit d'intérêt, la Loi sur le financement des partis politiques et la Loi électorale relative au Conseil municipal de Mostar.

Division territoriale

6. L'administration post-1995 est toujours en place en B-H – en l'occurrence celle établie par « l'Accord de Dayton »¹¹ en tant que compromis pour mettre un terme à la guerre en Bosnie-Herzégovine. En vertu de cet accord, le pays est divisé en deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) et la Republika Srpska (RS), avec le condominium du District de Brcko en tant qu'unité auto-administrée. La FB-H comprend dix cantons, dotés chacun de leur propre gouvernement. Cinq de ces cantons sont de majorité bosniaque, trois de majorité croate et deux sont « ethniquement mixtes »¹². Le territoire est par ailleurs divisé en 79 municipalités.

7. La RS ne dispose pas d'échelon intermédiaire entre l'entité et le niveau local. Elle est gérée par un gouvernement centralisé et subdivisée en 63 municipalités.

8. Le District de Brcko est une unité d'autonomie locale¹³ et une division à part entière placée sous la juridiction directe de la B-H. Il est formé de l'ensemble du territoire de l'ancienne municipalité de Brcko dont 48% (y compris la ville de Brcko) étaient situés en RS, et 52% en FB-H¹⁴. Le Bureau du Haut représentant (BHR) continue d'assurer la supervision de la B-H, celle de Brcko ayant toutefois été suspendue avant les élections, le 31 août 2012¹⁵.

9. Le 7 mai 2012, la CEC a annoncé la tenue des élections locales dans toute la B-H le 7 octobre 2012. Elles étaient destinées à élire : 139 maires de municipalités en B-H; 78 Conseils municipaux en Fédération de Bosnie-Herzégovine; 61 Assemblées municipales en Republika Srpska et le maire de la ville de Banja Luka. Il s'agissait des cinquièmes élections locales depuis la fin de la guerre en 1995.

10. Les élections dans la ville de Mostar ont été reportées suite à une décision de la Cour constitutionnelle de B-H de novembre 2010 déclarant inconstitutionnel le Statut de la ville de Mostar¹⁶. La Cour a demandé la révision du texte de la loi électorale dans un délai de six mois mais pour l'heure aucun compromis n'a été trouvé¹⁷.

11. La Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (CEC) est l'organe en charge des élections en B-H. Elle est composée de 7 membres : 2 Croates, 2 Bosniaques, 2 Serbes et 1 représentant des « Autres ». Le Président est élu au sein des membres de la Commission et par eux pour un mandat de 21 mois. L'actuel Président est M. Branko Petric (membre serbe, depuis le 30 septembre 2011)¹⁸.

¹¹ L'Accord-cadre général pour la Paix en Bosnie et Herzégovine, signé le 14 décembre 1995 à Paris

¹² Cela suppose des procédures législatives spéciales pour protéger les groupes ethniques constituants.

¹³ Définie sous arbitrage international.

¹⁴ Une discussion est en cours pour savoir si le District de Brcko doit servir de test pour une organisation territoriale différente à l'avenir pour la B-H, fondée sur l'autonomie locale plutôt que sur des nominations entre les trois peuples.

¹⁵ [Message du Superviseur de Brcko, Roderick Moore](#)

¹⁶ Expliquée dans un [Avis](#) de la Commission de Venise :

¹⁷ Suite aux élections, le Haut représentant a lancé une nouvelle initiative le [16/10/2012 en vue de la négociation d'un accord](#) : Le 30/11/2012 le Bureau du Haut Représentant a publié un document intitulé « General Understanding for the City of Mostar » :

¹⁸ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=117&Lang=6&Id=809>

12. Le niveau d'administration subordonné, responsable devant la CEC, est composé des commissions électorales municipales (CEM), des commissions électorales urbaines et de la commission électorale du District de Brcko. Les CEM sont formées de 3 membres dans les municipalités de moins de 20.000 électeurs inscrits au Registre électoral central, ou de 5 membres au-delà de ce chiffre. Le niveau le plus bas de l'administration électorale est celui des commissions de bureau de vote (CBV) dotées de 3 membres si le nombre d'électeurs est inférieur à 500, ou de 5 membres au-delà de ce chiffre. A tous les niveaux, les membres des commissions sont proposés sur la base de leur affiliation politique, les règles stipulant qu'ils doivent néanmoins être impartiaux¹⁹.

13. Les maires sont élus à la majorité simple, sur la base d'un scrutin majoritaire uninominal. Les représentants des minorités nationales sont également élus de cette façon. Les conseils et les assemblées sont pour leur part élus à la représentation proportionnelle²⁰.

14. Pour pouvoir voter, l'intéressé doit être inscrit au Registre électoral central ou remplir certaines conditions. Le nombre exact d'électeurs potentiels est difficile à évaluer car aucun recensement n'a été mené dans le pays depuis 1991²¹. Or, depuis cette date, des changements démographiques sont intervenus suite à la guerre. Le Registre électoral central est compilé sur la base d'un système passif, essentiellement à partir des enregistrements de résidence. Pour être inscrit au Registre électoral central, la personne doit être âgée de plus de 18 ans, être citoyen de la B-H et disposer d'une résidence permanente en B-H. Au total, 3 144 296 électeurs ont été enregistrés pour les élections de 2012²². Sur ce nombre, 37 381 personnes ont choisi de voter par correspondance et 10 709 ont opté pour le vote in absentia. Les inscriptions ont été achevées et le registre clos le 23 août 2012.

Electeurs non confirmés et bulletins « sujets à caution »

15. Les règles de la B-H régissant ces élections incluaient deux catégories d'électeurs qualifiés d'« électeurs non confirmés ». La première était constituée d'électeurs inscrits au Registre électoral central qui souhaitaient voter en personne dans une circonscription autre que celle de leur lieu de résidence habituelle : 10 682 électeurs de ce type ont été enregistrés pour ce scrutin²³, pour l'essentiel des personnes déplacées (PDI) désireuses de maintenir un lien avec leur circonscription d'origine. Les membres du Congrès ont également appris que certains électeurs avaient choisi cette option pour éviter de perdre certains droits sociaux. Tous les électeurs non confirmés listés ci-dessus, inscrits au Registre électoral central, disposaient de bulletins marqués « OOO ». Dans chaque municipalité, un bureau de vote était désigné pour traiter ces bulletins.

16. Les électeurs non confirmés de la deuxième catégorie n'étaient pas inscrits au Registre électoral central. Leurs bulletins portaient la mention « NNN » et les électeurs étaient habilités à voter à condition de produire un document d'identité et une preuve de leur lieu de résidence. Il s'agissait pour l'essentiel de jeunes adultes ayant atteint l'âge de 18 ans entre le 23 août 2012, date de clôture du Registre électoral central, et le 7 octobre 2012, date du scrutin. Cette catégorie incluait également des électeurs vivant à l'étranger et inscrits pour voter à l'étranger, mais qui se trouvaient en B-H le jour du scrutin. Par ailleurs, on y trouvait également ceux qui avaient changé de résidence ou qui avait pris résidence en B-H entre la clôture du registre et le jour des élections. Dans la pratique, cette catégorie regroupait aussi les personnes qui s'étaient rendues compte après la date de clôture du registre d'une erreur d'enregistrement de leur lieu de résidence et de leur radiation du registre. Le jour du scrutin, une équipe du Congrès a entendu plusieurs électeurs d'un même bureau de vote se plaindre de cet état de fait.

17. La méthode de vote des électeurs non confirmés, non inscrits au registre, était différente en ce qu'ils utilisaient un système de double enveloppe appelé bulletins « sujets à caution ». Le bulletin est inséré dans une petite enveloppe non marquée, elle-même placée dans une enveloppe plus grande contenant les informations relatives à l'identité de l'électeur et introduite dans l'urne. Il n'a pas été procédé au dépouillement de ces bulletins « NNN » dans le bureau de vote, ceux-ci ont été cachetés

¹⁹ http://www.izbori.ba/Documents/Izbori2012/2012-Prirucnik_posmatraci-eng.pdf

²⁰ [La méthode de Saint-Laguë](#)

²¹ Le pays n'a pas participé au cycle de recensement mené en Europe en 2011

²² http://www.izbori.ba/Documents/Izbori2012/2012-Prirucnik_posmatraci-eng.pdf

²³ Chiffres de la CEC: http://www.izbori.ba/Documents/Izbori2012/2012-Prirucnik_posmatraci-eng.pdf

et transmis au bureau central de dépouillement. La CEC a informé la délégation qu'une personne y était chargée de vérifier l'identité de l'électeur, tandis qu'une autre, n'ayant pas accès à l'identité du votant, procédait au dépouillement. Dans chaque municipalité, un bureau de vote était désigné pour traiter les bulletins « sujets à caution ».

IV. Gestion des élections

Politique d'information

18. La CEC a mis en place un site web d'information en langues bosniaque, serbe et croate, dont une bonne partie était également disponible en anglais²⁴. Ce site détaille la législation électorale du « Journal officiel de la B-H » ainsi que les annonces des réunions officielles, les décisions et les recours de la CEC. Il contient par ailleurs des instructions relatives à la législation électorale ; des manuels et des guides d'instruction, dont la « Loi sur le conflit d'intérêt » et le « Manuel pour l'observation des élections »²⁵ – ce dernier, disponible en anglais, s'adressant également aux observateurs internationaux. Il propose par ailleurs de nombreux liens utiles vers d'autres sites web, dont celui de l'Agence de régulation des communications et diverses sources médiatiques en B-H. La campagne d'information menée par la CEC à la veille des élections était également accessible via le site web, et comportait des spots d'information télévisés relatifs au scrutin et aux modalités de vote – notamment en langage des signes²⁶. Par ailleurs un service de SMS a été mis en place pour permettre aux électeurs d'identifier leur bureau de vote local. Les membres du Congrès ont pu constater la veille des élections et le jour même du scrutin l'efficacité et l'utilité de l'ensemble de ces actions.

Formation

19. Pendant la période préélectorale, la CEC a publié un manuel d'instructions complet sur les procédures électorales, qui a été remis à chaque Président de commission de bureau de vote. Au cours de cette période, la CEC a également dispensé des formations à l'ensemble du personnel des CBV. Interrogés par les observateurs du Congrès le jour du scrutin, la grande majorité des membres des commissions de bureau de vote se sont déclarés satisfaits de cette formation qui leur permettait de remplir leur mission avec efficacité. Tous avaient apprécié le manuel d'instructions (en usage dans l'ensemble des bureaux de vote visités par les équipes du Congrès) qui, selon eux, donnait des indications bien plus précises qu'auparavant²⁷. La formation des observateurs nationaux a été prise en charge par les partis politiques mais la CEC était d'avis qu'elle serait plus objective si elle était dispensée par ses soins.

Prévention de la fraude électorale

20. L'une des instructions communiquées aux commissions de bureau de vote par la CEC visait à prévenir la fraude en interdisant l'usage par les votants d'appareils mobiles, y compris les téléphones et les appareils photos, pour garder trace de leur bulletin (comme preuve de leur vote en un certain sens)²⁸. L'instruction s'est avérée efficace, les équipes du Congrès ayant relevé le jour du scrutin quatre mentions de tentatives de ce type consignées dans le registre du bureau de vote. La délégation a été informée que le coût d'un vote était estimé entre 50 et 100 marks convertibles (soit 25 - 50 euros).

21. Malgré toute la vigilance dont peut faire preuve la délégation du Congrès, le jour du scrutin, pour prévenir les « fraudes téléphoniques » et autres irrégularités lors du dépouillement, certains interlocuteurs ont souligné qu'il était plus rentable et efficace « d'acheter » un représentant élu pour organiser une fraude à grande échelle. Cette pratique, qui fait l'objet de nombreux soupçons, nuit à la confiance des électeurs et contribue à leur apathie, mais il s'agit d'un phénomène difficile à observer le jour du scrutin qui nécessite un contrôle permanent des mesures anti-corruption et des actions de renforcement du comportement éthique.

²⁴ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?Lang=6>

²⁵ Manuel pour l'observation des élections destiné aux Observateurs, également publié avec l'aide du Conseil de l'Europe : http://www.izbori.ba/Documents/Izbori2012/2012-Prirucnik_posmatraci-eng.pdf

²⁶ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=342&Jezik=4&Id=12>

²⁷ [Ce fascicule a été publié avec l'aide du Conseil de l'Europe ;](#)

²⁸ Instructions de la CEC pour la mise en œuvre des articles 5.10, 5.11, 5.16 et 7.4 de la Loi électorale de B-H. Juillet 2010

Srebrenica

22. Les élections locales à Srebrenica ont été hautement politisées, notamment en ce qui concerne le poste de maire de la ville ; les interlocuteurs rencontrés par les membres du Congrès ont prévenu que les résultats seraient très serrés et sujets à contestation ; l'enregistrement des électeurs jusqu'à la date butoir du 23 août 2012 a lui aussi fait l'objet de controverses. Le contexte de ces polémiques remonte à la guerre de 1995 et aux changements démographiques qui s'en sont suivis. Les membres du Congrès ont appris que sur une population totale d'environ 20.000 habitants avant la guerre, seule une moitié résidait dans la région en 2012, dont environ 5.500 personnes dans la ville de Srebrenica.

23. La Bosnie-Herzégovine a des règles peu contraignantes concernant les électeurs, y compris pour les élections locales. Elle permet ainsi par exemple aux électeurs « non confirmés », qui n'habitent pas dans une circonscription, d'y voter cependant sous certaines conditions. Cette possibilité a fait naître la crainte d'une inscription massive d'électeurs non résidents afin de peser sur les résultats des élections et de modifier la composition ethnique des instances représentatives locales. Il a été indiqué à la délégation du Congrès que les électeurs bosniaques ayant résidé précédemment à Srebrenica étaient encouragés à s'y inscrire pour voter, afin d'empêcher l'élection du candidat serbe à la mairie de Srebrenica. Dans le même temps, la délégation du Congrès a eu connaissance d'allégations selon lesquelles le processus de résidence était délibérément rendu difficile et décourageant pour les Bosniaques, de manière à limiter le plus possible le nombre des inscriptions d'électeurs potentiels. Pour sa part, d'après ce qui a été indiqué aux membres du Congrès, la population serbe de Srebrenica redoute l'élection d'un maire (bosniaque), qui ne serait pas choisi par la majorité des habitants actuels.

24. Cette situation a abouti à une compétition des deux communautés pour faire inscrire le plus possible de nouveaux électeurs avant la date limite du 23 août. L'une et l'autre ont porté des accusations de manipulation des dispositions et du processus relatifs à l'inscription, qui ont créé de vives tensions, surtout dans la dernière période avant le 23 août, et ont été largement évoquées dans les discours de campagne.

25. Les règles libérales de la B-H en matière d'enregistrement des électeurs s'étendent également aux citoyens de B-H inscrits comme nouveaux résidents entre la date butoir pour les inscriptions, le 23 août 2012, et le 7 octobre 2012, jour du scrutin, grâce au système de bulletins « sujets à caution ». Cette règle a soulevé de nombreuses controverses à Srebrenica, et alimenté la campagne menée par les deux communautés pour tenter d'inscrire le plus grand nombre possible de nouveaux résidents, y compris le jour même des élections. Les responsables politiques se sont emparés de la situation, notamment dans leurs discours de campagne, exacerbant ainsi les tensions dans la région et créant l'incertitude au sein de toutes les communautés quant au résultat du scrutin. Des rumeurs laissaient entendre que les deux communautés, bosniaque et serbe, iraient jusqu'à affréter des bus pour acheminer un maximum d'électeurs. Lors de ses réunions avec la délégation du Congrès, la CEC a fait savoir que dans le passé, ces votes non confirmés représentaient jusqu'à 12% des voix à Srebrenica, alors qu'ils étaient estimés en moyenne au plan national à 0,1% des voix.

Le Congrès et le processus d'inscription des électeurs à Srebrenica

26. Lorsque le Congrès a accepté l'invitation de la CEC à observer les élections en B-H et à se familiariser avec le processus électoral en Bosnie-Herzégovine, il était déjà clair que la situation à Srebrenica serait tendue. Pour cette raison, et se fondant sur la résolution 306(2010)²⁹ du Congrès intitulée « Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès » qui permet un examen de l'ensemble du processus électoral local et régional avant le jour du scrutin, le Congrès et plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, ont décidé de contribuer au cours de la phase préélectorale, à Srebrenica, au déploiement d'une petite équipe d'experts chargée de mener une observation passive du processus d'enregistrement des résidences. Le Congrès regrette d'avoir été dans l'obligation de retirer cette équipe avant qu'elle ait pu mener à bien sa mission, les autorités concernées n'ayant pas accordé les accréditations requises aux experts.

²⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1640167&Site=COE>

Le recensement

27. L'incertitude quant au nombre potentiel d'électeurs à Srebrenica découlait notamment de l'absence de recensement récent pour la B-H, le dernier ayant été effectué avant la guerre, en 1991. Le pays s'est en effet retiré du cycle de recensement prévu en Europe en 2011 en raison de l'impasse dans laquelle se trouvait le Parlement de Bosnie-Herzégovine à propos de la Loi sur le recensement de la population, des ménages et des logements. La loi adoptée définitivement le 7 mars 2012 prévoit la tenue d'un recensement en avril 2013. Une Opération internationale de suivi (OIS) a été mise en place – avec la participation du Conseil de l'Europe – afin d'évaluer la conformité avec les normes techniques applicables aux recensements. Un recensement pilote a été effectué en octobre 2012, sous le regard de l'OIS, afin d'évaluer le niveau de préparation pour le recensement. La recommandation de l'OIS sera communiquée début 2013.

Campagne électorale, médias et environnement socio-économique

Campagne

28. Durant la mission préélectorale et la mission principale, la délégation du Congrès a été témoin d'une campagne animée, avec des affiches et des panneaux électoraux visibles tout autour de Sarajevo. La délégation a appris que près de 30.000 personnes s'étaient portées candidates dans l'ensemble du pays. Elles représentaient un large éventail de partis politiques, regroupés en coalitions complexes qui variaient en fonction des circonstances locales. Selon certains de nos interlocuteurs, cette situation a semé la confusion dans l'esprit des électeurs quant au message central des partis et à leur position sur les questions d'intérêt local.

29. Cependant, bon nombre des interlocuteurs du Congrès ont noté que des partis plus récents et plus petits, dont l'Alliance pour un avenir meilleur (SBB-BiH – le parti le plus récent, créé par le propriétaire du journal Avaz) et Nasa Stranka (Notre parti – un parti libéral à vocation civique, avec 44% de candidates sur ses listes, comparativement à 12% au plan national), semblaient progresser par rapport aux grands partis nationaux qui avaient mis un an et demi à former leur coalition. La délégation du Congrès a appris que la stagnation administrative qui s'en est suivie avait affecté la confiance et créé une certaine lassitude des électeurs du fait de la propagande incessante, qui aurait probablement des répercussions sur le taux de participation. Une autre conséquence relevée par la délégation du Congrès a été la tendance générale, tant des responsables politiques que du public, à vouloir tenir les élections nationales et locales la même année, à défaut du même jour.

30. Bien que sur un plan général la campagne ait été jugée moins virulente que les précédentes, des foyers de tension ont malgré tout émergé partout dans le pays, généralement dans les lieux où le scrutin s'annonçait serré, par exemple à Srebrenica, Bratunac, Bijelina, Zvornik, Stolac, Priedor, Bihac et Jajce. La rhétorique de campagne s'est souvent limitée à stéréotyper l'opposition mais aucun incident violent n'a cependant été rapporté.

Médias

31. La presse de B-H reste marquée par de profondes lignes de fractures ethniques et sa survie dépend des financements. Dans le contexte de l'actuelle crise économique, l'absence d'investissements étrangers directs a limité la capacité de développement du marché des médias imprimés. La télévision terrestre n'offre qu'une couverture restreinte et sur l'ensemble des 44 chaînes de TV et des 3 radiodiffuseurs publics, seul le radiodiffuseur de service public, Radio-Télévision de Bosnie-Herzégovine (BHRT), touche une grande majorité de la population.

32. L'Agence de régulation des communications et le Conseil de la Presse régissent le secteur, en dépit des critiques formulées, y compris par le Haut représentant³⁰, à propos de la nomination des dirigeants et de la nécessité d'assurer l'indépendance du régulateur de la radiodiffusion publique. Le rapport du Haut représentant a également confirmé l'influence politique sur les médias publics. La question a été soulevée par les interlocuteurs de la délégation du Congrès, qui ont par ailleurs

³⁰ http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/default.asp?content_id=47611

évoqué les pressions grandissantes et les menaces exercées sur des journalistes enquêtant sur les activités criminelles d'hommes politiques, y compris des responsables locaux. Une permanence téléphonique de l'Union des journalistes de Bosnie-Herzégovine enregistre ces violations³¹.

33. Des règles ont été mises en place pour assurer à tous les candidats un temps d'antenne égal (60 minutes par radiodiffuseur public, 30 minutes par radiodiffuseur privé, chaque semaine). Cependant, les interlocuteurs du Congrès ont reconnu qu'avec 30.000 candidats et plus de 380 partis politiques ce système devenait ingérable.

34. Le défaut d'analyse et de commentaires informés des élections dans tous les types de médias a fait l'objet de critiques, tout comme l'absence de débat télévisé. Par ailleurs, le Congrès a eu vent du caractère partial des programmes d'information : aux heures de grande écoute, les deux tiers des informations étaient consacrés aux activités des partis au pouvoir – la campagne s'immisçant dans les reportages d'actualité tels que l'inauguration d'une nouvelle école.

35. D'autres questions ont également été soulevées avec la délégation, notamment le manque d'objectivité des reportages dans les organes de médias appartenant à des responsables politiques dont les partis sont en campagne ou contrôlés par ces derniers.

36. De plus, la B-H n'a pas de culture des sondages d'opinion. Après les élections de 2010, des mesures ont-elle été prises pour remédier à cette situation, mais les interlocuteurs du Congrès ont indiqué qu'il restait beaucoup à faire, car les campagnes dans les médias électroniques, sur la base de questions simples telles que « Pour qui allez-vous voter ? » ne faisaient l'objet d'aucune analyse pratique.

Environnement socio-économique

37. La campagne de ces élections locales s'est déroulée dans un contexte de récession économique et de perspectives sombres en matière d'emploi. Le chômage touche 44% de la population active, et deux fois plus de femmes que d'hommes. Le salaire net moyen est de 827 marks convertibles (KM) ce qui équivaut à environ 410 euros par mois³². Les membres du Congrès ont appris que la participation à des activités des partis politiques était perçue comme un moyen de trouver un emploi, notamment pour les jeunes.

38. Certains ont également mentionné le fait que la politique était le plus gros employeur de B-H. Le Haut représentant s'est fait l'écho de la frustration du public devant la densité institutionnelle du pays, 14 gouvernements et près de 180 ministres pour moins de 4 millions d'habitants, et une législature n'ayant réussi à adopter que quatre lois depuis janvier³³.

39. Dans ce climat d'austérité, les sommes dépensées durant la campagne électorale ont fortement choqué la population. Les membres du Congrès ont appris qu'un grand panneau d'affichage (pour de la publicité politique) coûtait l'équivalent de 14.000 euros pour quelques semaines à peine. Or ces panneaux ont été massivement utilisés durant la campagne.

V. Le jour du scrutin

40. Le jour du scrutin, les bureaux de vote ont ouvert de 7h à 19h. A une ou deux exceptions près, les observateurs du Congrès ont constaté avec satisfaction qu'ils avaient ouvert à l'heure, en présence de l'ensemble des membres de la commission, qu'ils étaient prêts à accueillir les électeurs et que les urnes étaient dûment scellées.

³¹ <http://www.unhcr.org/refworld/country,...BIH,,507bcae728,0.html>

³³ 42e Rapport du Haut représentant pour la mise en œuvre de l'Accord de paix en Bosnie-Herzégovine au Secrétaire général des Nations Unies :

Le processus de vote

41. Sur un plan général, le processus de vote a été bien compris tant par les électeurs que les commissions de bureau de vote. Cependant, deux aspects de ce processus ainsi que la situation à Srebrenica ont suscité les commentaires des équipes du Congrès :

42. D'abord, les « isolements ». En B-H, il s'agit d'un panneau tryptique en carton placé autour d'une table. La plupart des tables étaient éloignées les unes des autres, garantissant ainsi la confidentialité du vote, mais certaines étaient accolées permettant ainsi de voir le choix de l'électeur voisin.

43. Deuxièmement, la phase d'identification de l'électeur. Dans l'ensemble des bureaux de vote, le nom du votant était annoncé – principalement à l'intention des observateurs, qui cochaient le nom sur leur liste. Si ces derniers n'avaient pas bien entendu, le nom était une nouvelle fois mentionné à haute voix. Certains électeurs se sont déclarés gênés par ce manque de discrétion.

44. Srebrenica a fait exception à la situation générale. Les membres du Congrès ont constaté que le vote avait été suspendu à deux reprises au cours de la journée, la police ayant été appelée à la rescousse pour rétablir l'ordre dans le bureau de vote. La confusion concernait pour l'essentiel la procédure liée aux « bulletins sujets à caution » et notamment la situation des nouveaux résidents dans la région. Beaucoup d'entre eux ont tenté de s'inscrire le jour du scrutin pour pouvoir voter mais leurs documents d'identité (généralement la carte d'identité) étaient souvent incomplets et ils ont été refoulés. Par ailleurs, les bureaux de vote de Srebrenica ont dû faire face à une forte participation, de l'ordre de 68%.

Observateurs

45. Hormis les observateurs internationaux³⁴ (principalement déployés à Srebrenica, où quasiment tous les bureaux de vote étaient observés), les équipes du Congrès ont rencontré des observateurs nationaux dans chaque bureau de vote – cependant ils appartenaient presque tous à des partis politiques et il était rare de rencontrer des observateurs des ONG. Bizarrement, les observateurs siégeaient en reproduisant la hiérarchie politique nationale, les partis de la majorité étant assis au plus près de la commission de bureau de vote – en FB-H il s'agissait du Parti social-démocrate (SDP), et en RS, de l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD).

46. Les membres de la délégation du Congrès ont été frappés de constater, dans l'ensemble du pays, que les bureaux de vote étaient généralement tenus par des jeunes, dont beaucoup occupaient ce rôle pour la première fois. Par ailleurs, le Président de la CBV n'était souvent pas la personne la plus expérimentée de la commission (qui était généralement l'adjoint au Président). Selon les explications fournies aux membres du Congrès, cette situation découlait du fait que les partis politiques proposaient les membres des commissions de bureau de vote et que les jeunes se portaient volontaires, dans l'espoir de trouver des opportunités d'emploi par l'intermédiaire des partis politiques. Ceci explique aussi les changements fréquents dans la composition des commissions d'un scrutin à l'autre. Rares étaient les professionnels à prendre part aux CBV. Cette situation n'a pas causé trop de problèmes d'organisation le jour du scrutin, mais le manque d'expérience s'est notamment fait sentir lorsqu'il s'est agi de prendre des décisions concernant des électeurs assistés et après la clôture, au moment du dépouillement.

47. La CEC avait anticipé les demandes de conseils le jour du scrutin et avait, par le biais des commissions électorales municipales (CEM), mis des lignes d'appel à la disposition des Présidents de CBV, ainsi qu'un conseiller itinérant chargé de se rendre dans certains bureaux de vote pour répondre aux questions relatives à la procédure. Ces actions se sont avérées utiles.

Assistance aux votants

48. Toutes les équipes du Congrès ont observé des incidents liés à l'assistance aux votants. Celle-ci a pris des formes diverses, dont certaines autorisées en vertu des règles de la CEC. Le plus souvent, l'assistance concernait des personnes âgées, malvoyantes ou à mobilité réduite, ou plus rarement de jeunes adultes aux capacités intellectuelles limitées. Dans ces cas, selon les règles de la CEC, un

³⁴ Les observateurs internationaux étaient accrédités par le Bureau du Haut représentant, l'OSCE, l'UE et la communauté diplomatique au sens large.

« membre de la famille », inscrit lui aussi au Registre électoral, était habilité à apporter son aide, après contrôle de la carte d'identité et inscription en regard du nom du votant. Les équipes du Congrès ont été témoins d'interprétations divergentes de cette règle, l'assistant ne pouvant dans certains cas aider qu'un seul membre de sa famille, ou n'étant pas tenu dans d'autres cas d'être membre de la famille de l'électeur, mais simplement un « proche ».

49. D'autres cas d'assistance ont été relevés, par exemple lorsque l'électeur (généralement une personne âgée) ne pouvait pas accéder au bureau de vote en raison d'escaliers trop raides. Dans cette situation, deux membres de la commission de bureau de vote quittaient le bureau, emportant avec eux le Registre, un bulletin et une grande enveloppe vide qu'ils remettaient au votant au rez-de-chaussée (des observateurs pouvaient les accompagner s'ils le souhaitaient). Après vérification de l'identité de l'électeur sur la base du Registre, ils supervisaient la mise sous enveloppe du bulletin (souvent en l'absence de toute confidentialité), puis remontaient à l'étage et plaçaient l'enveloppe dans l'urne.

50. Au cours de cette opération, les observateurs du Congrès ont noté que le bureau de vote était vulnérable du fait de l'absence de membres de la commission (qui pouvaient n'être que trois au total) ; le vote dans le bureau était suspendu en l'absence du Registre et la confidentialité du vote hors du bureau n'était pas assurée. De plus, la personne assistée par ce biais était souvent malvoyante et demandait aux agents du bureau de vote de remplir le bulletin à sa place, ce qu'ils acceptaient généralement de faire.

51. D'autres situations observées par le Congrès transgressaient à l'évidence la règle d'assistance « autorisée », par exemple lorsque la même personne assistait plusieurs « membres de la famille ». Dans un cas, l'assistant a même changé de veste pour être moins facilement reconnaissable et d'autres cas de « vote familial » ont été relevés.

Accès au bureau de vote

52. L'accessibilité des bureaux de vote a également posé problème. Les équipes du Congrès ont observé que plus de la moitié de l'ensemble des bureaux visités n'était pas accessible aux personnes handicapées – beaucoup étaient situés dans les étages et nécessitaient de monter des escaliers. Néanmoins, chaque municipalité disposait d'un bureau de vote doté d'unités mobiles. Une procédure normalisée permet de solliciter par avance le passage d'une unité mobile en cas d'incapacité de l'électeur d'accéder au bureau de vote. Après s'être enquis auprès d'électeurs assistés de la raison pour laquelle ils n'avaient pas demandé le passage à domicile de l'unité mobile, la délégation a constaté que beaucoup d'entre eux n'étaient semble-t-il pas informés de la procédure à suivre.

Le dépouillement

53. Les bureaux de vote ont fermé à 19h, les personnes encore présentes dans les files d'attente ayant cependant la possibilité de voter avant le début du processus de dépouillement. Dans les bureaux de vote, le manque d'expérience du Président de la CBV se traduisait généralement par une procédure de dépouillement plus lente et moins organisée. Dans certains cas, les observateurs nationaux n'étaient pas tenus à distance des bulletins et dans d'autres il était difficile d'établir la distinction entre les membres de la commission et les observateurs. Dans un cas exceptionnel, les observateurs nationaux ont même pris le contrôle des opérations.

54. Les équipes du Congrès ont observé que les motifs d'invalidation des bulletins n'étaient pas toujours clairs, et que les bulletins invalidés n'étaient pas nécessairement présentés aux observateurs. Cependant, elles ont mis ces situations sur le compte de l'inexpérience. Les observateurs nationaux avaient la possibilité d'employer leurs téléphones mobiles et transmettaient régulièrement les résultats mis à jour. Dans certains cas, dès le résultat connu, les intervenants n'ont pas jugé utile d'achever les procédures et certains Présidents ont été contraints de se débrouiller seuls. Le résultat n'était pas nécessairement annoncé, en dépit de l'affichage de la feuille de résultats au tableau prévu à cet effet. Avec les Présidents expérimentés, ce genre de situation ne s'est pas produite et le vote s'est parfaitement déroulé.

VI. Résultats des élections

55. Selon les règles établies, la CEC dispose d'un délai de 30 jours pour confirmer les résultats définitifs. Ceci permet la collecte et la vérification des votes par correspondance, des votes non confirmés et des « bulletins sujets à caution ». Les premiers résultats ont été confirmés et publiés sur le site web de la CEC le 6 novembre 2012. Les décisions concernant des irrégularités et des recours menant à de nouvelles élections ont aussi été régulièrement publiées sur le site³⁵.

56. Pour l'ensemble du pays, le taux de participation a été de 56,36%, la baisse étant semble-t-il due à la désillusion de la population vis-à-vis de la politique après les élections de 2010. Le District de Brcko a enregistré le taux le plus bas, avec 51,57%. En FB-H, la participation s'est élevée à 54,79% et en RS à 59,18%. Les électeurs de Srebrenica ont fait preuve de la plus grande motivation, avec un taux de participation de 67,87%.

57. Le Parti d'action démocratique (SDA) a remporté le plus grand nombre de sièges de maire (37) au niveau du pays alors que les partis de la majorité nationale, le SNSD et le SDP, en ont globalement perdu (ils en ont remporté respectivement 19 et 10). Sept candidats indépendants ont été élus maires, y compris à Srebrenica, selon la situation au 5 décembre 2012.

58. Le nombre de femmes élues maires est passé à 5 (sur un total de 140). Bien que ce chiffre soit loin d'être satisfaisant, il constitue néanmoins une augmentation de plus de 60% par rapport aux dernières élections. Les femmes représentant les minorités nationales dans les conseils municipaux ont fait mieux avec 5 sièges sur un total de 29. Les femmes ont remporté 498 sièges de conseillères, les hommes en obtenant 2.578.

59. Le pourcentage de bulletins nuls a été de 6,20% en Fédération de B-H, 5,91% en Republika Srpska et 3,67% dans le District de Brcko.

60. Les résultats détaillés figurent en Annexe 4.

VII. Conclusions

61. Sur un plan général, les élections locales tenues en Bosnie-Herzégovine le 7 octobre 2012 étaient bien préparées, menées de manière ordonnée et organisées conformément aux normes pour des élections démocratiques élaborées par le Conseil de l'Europe et la communauté internationale. Hormis certaines tensions dans des zones spécifiques, le jour du scrutin a été calme et pacifique, précédé par une campagne que l'on peut qualifier d'animée, de concurrentielle et moins violente comparativement aux années précédentes.

62. Suite aux recommandations formulées par le Congrès en 2008 (résultant de l'observation des élections locales du 5 octobre 2008³⁶), le pays a réalisé des progrès significatifs, notamment en : améliorant la signalisation des bureaux de vote, à l'extérieur et à l'intérieur des bâtiments ; en installant les bureaux de vote dans des structures permanentes plutôt que provisoires, et en prenant des mesures efficaces visant à décourager l'emploi de téléphones portables et autres équipements mobiles dans l'enceinte des bureaux de vote, et plus particulièrement dans les isoloirs. De plus, les bulletins de vote conçus pour les élections de 2012 étaient plus conviviaux et faciles à comprendre que les précédents.

63. Cependant, certains problèmes restent à résoudre :

- La question de l'inscription des électeurs, notamment la portée de la libéralité de diverses dispositions y afférentes (par exemple l'autorisation accordée aux électeurs inscrits de voter dans une circonscription autre que la leur et celle des « primo-électeurs » et des « nouveaux résidents » de participer aux élections même s'ils ne se sont pas enregistrés avant la date de clôture du registre) ;

³⁵ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=183&Lang=6&Id=1105>

³⁶ [Recommandation 256 \(2008\) du Congrès:](#)

- L'introduction d'un système de bulletins « sujets à caution » ou « non confirmés », notamment pour les primo-électeurs et les nouveaux résidents, à l'origine de l'incertitude quant au nombre de votants (et d'un regain de tensions ethniques dans certaines zones), a semé la confusion dans les rangs du personnel des bureaux de vote, notamment lors du dépouillement, et soulevé des questions quant à la légitimité des résultats du scrutin ;
- L'omniprésence politique dans les commissions de bureau de vote, dont les membres sont proposés par les partis politiques, ces mêmes partis dépêchant les observateurs nationaux chargés de superviser le processus électoral afin d'en assurer le pluralisme ;
- La disposition qui permet aux électeurs à mobilité réduite ou affectés d'un handicap visuel ou mental de bénéficier d'une assistance, avec les risques d'abus que cela entraîne de la part des assistants.

64. S'agissant des droits de vote, la délégation du Congrès souligne qu'aujourd'hui, dans beaucoup d'États membres du Conseil de l'Europe, seul le lieu de résidence principale est pris en compte pour exercer ce droit au niveau local. Il est de ce fait inhabituel pour des citoyens résidant en permanence à l'étranger de pouvoir participer aux élections locales dans leur municipalité d'origine.

65. Compte tenu de l'apathie et du désenchantement de la population à l'égard de la politique – un phénomène observé à maintes reprises dans bon nombre de pays européens (et en B-H, du fait de la crise gouvernementale) – les acteurs politiques de Bosnie-Herzégovine envisagent de tenir les futures élections à divers échelons (national, régional, local) un seul et même jour. Cependant, les expériences menées dans d'autres pays ont montré que la conduite de scrutins concomitants un « Super dimanche » est une opération complexe pour les autorités locales en charge de l'administration électorale. De plus, les questions locales et régionales sont souvent éclipsées par la campagne électorale au niveau national.

ANNEXE 1

Elections locales en Bosnie-Herzégovine – 7 octobre 2012 Programme de la mission préélectorale – 17 au 20 septembre 2012

Membres du Congrès :

AMY KOOPMANSCHAP	Pays-Bas, SOC / Local, Chef de la délégation / Rapporteure Maire de Diemen
TERESA ARCINIEGA ARROYO	Espagne, PPE/DC/Régional, membre des Cortes d'Aragon
UNO SILBERG	Estonie, AE, membre du Conseil de la municipalité rurale de Kose Comité des régions de l'Union européenne

Secrétariat :

RENATE ZIKMUND	Chef de la Division de la communication et de l'observation des élections, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
JANE DUTTON-EARLY	Assistante auprès de la mission d'observation des élections

Dimanche 16 septembre 2012 - Lundi 17 septembre 2012

Arrivée de la délégation du Congrès

19.00 Dîner/ Réunion d'information avec Mary Ann HENNESSEY, Chef du Bureau du CdE à Sarajevo

Mardi 18 septembre 2012

- 09.00 – 10.00 Rencontre avec des représentants de l'Initiative démocratique pour l'Europe
- Mme Nermina Zaimović-Uzunović
- M. Lazar Prodanović
- M. Marinko Čavara
- 10.00-11.15 Rencontre avec des représentants des ONG :
- « Centers for Civic Initiatives » (CCI)
- « Association of the Election Officials » (AEO)
- « Coalition 143 » (K-143)
- « Women's Initiative Network »
- « Association Alumni of the Center for Interdisciplinary Postgraduate Studies » (ACIPS)
- 11.30-12.45 Rencontre avec des représentants des médias
- Mme Ljiljana Zurovac, Conseil de la presse
- Mme Helena Mandić, Agence de régulation des communications
- Mme Borka Rudić, Association des journalistes de B-H
- 13.00-14.30 Déjeuner
- 14.30-15.45 Rencontre avec des représentants du

- Ministère de l'Administration et de l'autonomie locale de la RS
- Ministère de la Justice de la FB-H

- 16.00- 17.15 Rencontre avec des représentants de l'Association des villes et des municipalités
- M. Brano Jovičić, Association des villes et des municipalités de la Republika Srpska
 - Mme Vesna Travljanin, Association des villes et des municipalités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine
- 17.30-18.15 Réunion d'information sur la situation actuelle à Srebrenica
- OSCE, BHR (Mme Margriet PRINS) et UE

Mercredi 19 septembre 2012

- 8.00 - 9.00 Rencontre avec M. Svetozar PUDARIĆ, Vice-président de la Fédération de B-H, Président de la délégation de Bosnie-Herzégovine du Congrès
- 9.00-9.50 Rencontre avec le représentant de la ville de Sarajevo
- M. Alija BEHMEN, Maire de Sarajevo
- 10.00-11.00 Rencontre avec le Haut représentant de l'UE pour la B-H, Son Excellence M. Valentin INZKO
- 11.15-12.15 Rencontre avec le représentant de la Commission électorale centrale de B-H M. Branko PETRIC (Président), Mme Irena HADŽIABDIĆ, M. Stjepan MIKIĆ (membres)
- 12.30-13.30 Rencontre avec des représentants du bureau du Médiateur de B-H
- Mme Nives JUKIĆ, Mme Jasminka DŽUMHUR, M. Ljubomir SANDIĆ
- 13.30-14.45 Déjeuner
- 15.00-16.00 Rencontre avec des représentants de la Communauté internationale du BHR, de l'UE, des USA, de la Turquie
- 17.15-18.00 Rencontre avec des représentants des partis politiques et des candidats aux élections locales dans les municipalités de Sarajevo:
- Parti social-démocrate (SDP)
 - Parti d'action démocratique (SDA)
 - Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBiH)
 - Alliance pour un avenir meilleur (SBB-BiH)
 - Parti populaire du travail pour l'amélioration (NSRzB)
 - Union sociale-démocrate (SDU)
 - Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine (HDZ-BiH)
 - Union démocratique croate 1990 (HDZ-1990)
 - Parti des droits croates (HSP)
 - Notre parti (Nasa Stranka)
 - Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD)

Réunion de debriefing

Jeudi 20 septembre 2012

Départ de la délégation du Congrès

ANNEXE 2

Elections locales en Bosnie-Herzégovine – 7 octobre 2012 Programme de la mission d'observation des élections – 3 - 8 octobre 2012

Membres du Congrès

Amy KOOPMANSCHAP	Pays-Bas (SOC/L), chef de délégation – rapporteure, maire de Diemen
Teresa ARCINIEGA	Espagne (PPE/CCE/R), membre des Cortes d'Aragon
Enzo BROGI	Italie (SOC/R), conseiller, région de Toscane
Stewart DICKSON	Royaume-Uni (GILD/R), conseiller, Assemblée législative d'Irlande du Nord
Gaye DOGANOGLU	Turquie (PPE/CCE/L), membre du conseil municipal de Muratpasa, Antalya
Dominique GAMBIER	France (SOC/R), conseiller régional, Haute-Normandie
Phillip GROVE	Royaume-Uni (CRE/L), conseiller, conseil du district de Malvern Hills
Aldis HAFSTEINSDOTTIR	Islande (CRE/L), maire, ville de Hveragerdi
Vincent McHUGH	Irlande (GILD/L), conseiller, conseil municipal de Trim
Viacheslav ROGOV	Fédération de Russie (GILD/L), membre du conseil des députés du district municipal de Petushinsky, région de Vladimir
Raymond TABONE	Malte (SOC/L), conseiller, conseil local de la baie de St Paul

Association française du >Conseil des communes et régions d'Europe

Pierre BAUCHET	maire de Fleury les Aubrais (Centre – Loiret)
----------------	---

Comité des régions

Uno SILBERG	Estonie (AE), membre du conseil de la municipalité rurale de Kose
Jelena DRENJANIN	Suède (PPE), membre de l'assemblée municipale de Huddinge
Stewart MAXWELL	Royaume-Uni (AE), membre du Parlement écossais
Declan MCDONNELL	Irlande (ALDE), membre du conseil municipal de Galway et de la collectivité régionale de l'ouest

Secrétariat du Congrès du Conseil de l'Europe

Renate ZIKMUND	chef de la Division de la communication et de l'observation des élections, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
Jane DUTTON-EARLY	assistante de la Mission d'observation des élections

Secrétariat du Comité des Régions

Klaus BOELE	administrateur
-------------	----------------

Programme**Mercredi, 3 octobre 2012**

Arrivée de la délégation :

Jeudi, 4 octobre 2012

0

- 09.00-09.45 Briefing sur la semaine à venir et les résultats de la prémission (Renate Zikmund)
- 10.00-11.15 Réunion avec les représentants des ONG suivantes :
 – “Centers for Civic Initiatives” (CCI) ;
 – « Association des fonctionnaires électoraux » (AEO)
 – « Coalition 143” (K-143)
 – « L’Association des anciens élèves du Centre d’études postuniversitaires interdisciplinaires » (ACIPS)
- 11.30-13.00 Réunion avec des membres de la délégation de Bosnie-Herzégovine auprès du Congrès
 – M. Svetozar Pudarić, chef de délégation et vice-président de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH)
- 13.00-14.31 Déjeuner
- 15.00-16.30 Réunion avec les ambassadeurs des Etats membres
- 19.00 Dîner/briefing avec Mme Mary Ann Hennessey, chef du Bureau du Conseil de l’Europe à Sarajevo
 Analyse de la situation politique et derniers développements.

Vendredi, 5 octobre 2012

- 9.30-11.00 Réunion avec les représentants de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine
 – M. Branko Petric, président
 – Mme Irena Hadžiabdić, membre
 – M. Suad Arnautović, membre
- 11.30-12.45 Réunion avec les représentants des médias
 – Mme Ljiljana Zurovac, conseil de presse
 – Mme Helena Mandić, Agence de réglementation des communications
 – Mme Borka Rudić, « Association de journalistes B6H »
- 13.00-14.30 Déjeuner
- 14.30-16.30 Briefing/formation avec des représentants/observateurs de la communauté internationale
 – introduction et présentation/vue d’ensemble par un représentant de la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine
 – introduction et vue d’ensemble par un représentant de la délégation du Congrès
 – observation des élections, lignes directrices (CEC BiH)
 – observation des élections, Code de conduite et pratique /méthodologie du Congrès, formulaires et calendrier (Congrès)
 – discussion et questions
- 17.00-18.00 Réunion technique (chauffeurs, interprètes)

Samedi, 6 octobre 2012

- 9.00 Départ des observateurs
- Réunion sur le terrain avec les membres des commissions électorales municipales, les représentants des partis politiques et les candidats, les bureaux sur place de l'OSCE...
- Installation à l'hôtel

Dimanche, 7 octobre 2012

Jour du scrutin

- 7.00 Ouverture des bureaux de vote
- 19.00 Fermeture des bureaux de vote

Lundi, 8 octobre 2012

- 8.30-9.30 Réunion interne
- 10.30 Conférence de presse
- 12.00 ***Débriefing***

Départ de la délégation du Congrès

ANNEXE 3**Elections locales en Bosnie-Herzégovine – 7 octobre 2012
Mission d'observation des élections – 4-8 octobre 2012****DEPLOIEMENT DES EQUIPES**

Equipe 1 : Sarajevo (comprenant Sarajevo Est plus environs) : Declan McDONNELL + Jane DUTTON-EARLY

Equipe 2 : Pale, Gorazde, Foca/Srbinje (tourné démarrant à Sarajevo) : Amy KOOPMANSCHAP + Renate ZIKMUND

Equipe 3 : Zenica, Vitez, Busovaca : Jelena DRENJANIN + Vincent McHUGH

Equipe 4 : Ilidza, Konjic, Rama, Uskoplje : Aldis HAFSTEINDOTTIR + Stewart DICKON

Equipe 5 : Jajce, Donji Vakuf, Bugojno : Teresa ARCINIEGA + Stuart MAXWELL

Equipe 6 : Srebrenica, Bratunac, Vlasenica : Gaye DOGANOGLU + Phillip GROVE

Equipe 7 : Stojac, Capljna : Klaus BOELE + Raymond TABONE

Equipe 8 : Brcko, Bijeljna, Tuzla : Dominique GAMBIER + Pierre BAUCHET

Equipe 9 : Banja Luka, Prijedor, Kozarak, Ivanjska : Uno SILBERG + Viacheslav ROGOV

**ANNEXE 4
RESULTATS DES ELECTIONS**

1. Taux de participation

	<i>Electeurs inscrits</i>	<i>Electeurs ayant voté</i>	<i>%</i>
Bosnie-Herzégovine	3 096 229	1 744 955	56,36
FBIH	1 848 898	1 013 044	54,79
RS	1 164 889	689 392	59,18
District de Brčko	82 442	42 519	51,57
Srebrenica	11 764	7 972	67,87

2. Femmes (avant 3, maintenant 5)

	<i>nom</i>	<i>municipalité</i>	<i>Nombre de voix</i>
1	Amra Babic nouvelle	Visoko	5 914
2	Snjezana Raijlic	Novi Grad	10 082
3	Divna Anicic	Mrkonjic Grad	5 381
4	Komlenovic Mileva	Kalinovik	895
5	Jasminka Begic nouvelle	Doboj Jug	1 093

3. Nombre de maires élus, nommés par les partis politiques

<i>parti</i>	<i>Nombre de maires</i>	<i>%</i>
SDA	37	26,43
SDS	26	18,57
SNSD	19	13,57
HDZ	13	9,29
SDP	10	7,14

4. Maires, élus en tant que candidats indépendants

	<i>nom</i>	<i>municipalité</i>
1	BEHRIĆ EDIN	VELIKA KLADUŠA
2	STAKIĆ SIMO	PELAGIĆEVO
3	HUJIĆ ZLATKO	BOSANSKI PETROVAC
4	OMEROVIĆ ISMET	SAPNA
5	ĆAMIL DURAKOVIĆ	SREBRENICA
6	AJKUNIĆ HASAN	BUGOJNO
7	TUZLIĆ HALIL	BREZA

5. Membres nouvellement élus du conseil municipal – ventilation ethnique

<i>Bosniaques</i>	<i>Serbes</i>	<i>Croates</i>	<i>Autres</i>	<i>Appartenance ethnique non déclarée</i>	<i>Total</i>
1 224	1 209	521	58	64	3 076
<i>Hommes : 2 578</i>		<i>Femmes : 498</i>			

6. Membres nouvellement élus du conseil municipal – Minorités nationale

<i>Hommes : 24</i>	<i>Femmes : 5</i>
--------------------	-------------------

7. Maires nouvellement élus – ventilation ethnique

<i>Bosniaques</i>	<i>Serbes</i>	<i>Croates</i>	<i>Autres</i>	<i>Appartenance ethnique non déclarée</i>	<i>Total</i>
56	63	20	1		140
<i>Hommes : 135</i>		<i>Femmes : 5</i>			



T +33(0)390214895

www.coe.int/congresscongress.com@coe.int

Ref. CG-PR031(2012)

Le Congrès se félicite du renforcement de la démocratie locale en Bosnie-Herzégovine mais réclame plus de professionnalisme dans la gestion des élections locales

Sarajevo, le 8 octobre 2012. – Une délégation de 18 membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a achevé aujourd'hui une mission d'observation des élections locales qui se sont déroulées le 7 octobre 2012 en Bosnie-Herzégovine. La délégation, menée par la rapporteur du Congrès Amy KOOPMANSCHAP, maire de Diemen (Pays-Bas, G, SOC), se composait de membres originaires de 14 pays d'Europe et représentant aussi le Comité des régions de l'Union européenne et l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe.

Dans un avant-projet de déclaration, la délégation a indiqué que les élections locales avaient été préparées et menées de manière satisfaisante dans l'ensemble, bien que certains problèmes restent à régler pour que l'on puisse parler d'élections véritablement démocratiques. Parmi les principaux points faibles – qui ont été révélés par la délégation à l'occasion de rencontres avec différents interlocuteurs avant le jour des élections et plus précisément au cours du vote de dimanche – on peut citer :

- l'influence des partis sur la composition des bureaux électoraux en Bosnie-Herzégovine et le rôle des observateurs nationaux ;
- la procédure d'enregistrement et l'ampleur de la marge de manœuvre offerte par la loi électorale à cet égard

ainsi que

- la question de l'aide aux électeurs qui ne peuvent pas exercer seuls leur droit de vote en raison d'un handicap physique ou de leur illettrisme ou du vote familial.

L'utilisation de bulletins « sujets à caution » (*"tendered"*) ou non confirmés pour les personnes qui n'étaient pas inscrites sur les listes électorales mais revendiquaient le droit de voter dans une certaine commune (par exemple, les électeurs dont le nouveau domicile avait été enregistré depuis peu, les personnes votant pour la première fois et les électeurs censés voter par correspondance mais qui se trouvaient dans leur commune le jour des élections) a été à l'origine de difficultés, en particulier à Srebrenica, avec une centaine de bulletins douteux. « Nous invitons instamment les autorités compétentes de Bosnie-Herzégovine, en particulier la Commission électorale centrale, à étudier très attentivement cette question. Dans la perspective des prochaines élections, l'utilisation de ces bulletins sujets à caution a besoin d'être revue. Il faut savoir clairement bien avant le jour des élections qui a le droit de voter », a déclaré la rapporteur du Congrès.

La délégation a également abordé la nécessité de professionnaliser le processus électoral. « La Bosnie-Herzégovine a besoin de plus de professionnalisme, de membres des bureaux électoraux qui soient plus compétents, bien formés et expérimentés, et d'une diminution de la mainmise des partis », a conclu M^{me} Koopmanschap.

Declan McDONNELL, Irlande (ADLE), membre du Comité des régions de l'Union européenne a souscrit aux observations de la chef de la délégation, en ajoutant : « Le Comité des régions tiendra compte des conclusions de cette mission pour son avis sur le prochain rapport annuel de la Commission européenne concernant les progrès réalisés dans les pays en voie d'adhésion ».

Contacts sur place

Division de la communication et de l'observation des élections
Congrès du Conseil de l'Europe
 Renate Zikmund, Chef de la Division de la communication
 et de l'observation des élections

CPL(24)3PROV

Portable : + 33 6 59 78 64 55
Courriel : Renate.ZIKMUND@coe.int

Bureau du Conseil de l'Europe à Sarajevo
Mary Ann HENNESSEY, Chef de Bureau
Tél. : + 387 33 233 938
Courriel : mary-ann.hennessey@coe.int

Suivez-nous:    

Le Congrès se compose de deux chambres, la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions. Il comprend 318 membres titulaires et 318 suppléants, qui représentent plus de 200 000 collectivités territoriales européennes.

Président du Congrès: Keith Whitmore (Royaume-Uni, GILD), Président de la Chambre des régions: Herwig van Staa (Autriche, PPE/DC), Président de la Chambre des pouvoirs locaux: Jean-Claude Frécon (France, SOC)

Groupes politiques: Groupe socialiste (SOC), Groupe du Parti populaire européen – Démocrates chrétiens (PPE/DC), Groupe indépendant et libéral démocratique (GILD)