



Strasbourg, le 24 avril 2008

Avis n° 460 / 2007

CDL-EL(2008)004rev
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LES AMENDEMENTS À LA LOI ÉLECTORALE
DE BOSNIE-HERZÉGOVINE**

**par la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH**

sur la base des observations de

**M. Ángel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)
M. Hjörtur TORFASON (membre, Islande)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le présent avis conjoint sur les projets d'amendements¹ à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine (la loi électorale) a été rédigé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise).

2. L'avis conjoint porte exclusivement sur les projets d'amendements à la loi électorale. Il doit donc être lu conjointement avec les évaluations précédentes de cette loi par la Commission de Venise² et l'OSCE/BIDDH, et en particulier les documents suivants : le Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), l'Avis de la Commission de Venise sur différentes propositions pour l'élection de la présidence de Bosnie-Herzégovine (Strasbourg, 20 mars 2006) (CDL-AD(2006)004), l'Evaluation de l'OSCE/BIDDH sur la loi électorale en vue des élections du 5 octobre 2002 en Bosnie-Herzégovine (Varsovie, 25 juillet 2002) et l'Avis de la Commission de Venise sur la loi électorale de Bosnie-Herzégovine (Strasbourg, 24 octobre 2001) (CDL-INF(2001)21). Ces documents contiennent des propositions importantes sur la manière d'améliorer la loi électorale, en vue de garantir en matière d'élections un cadre juridique conforme aux normes internationales.

3. La Bosnie-Herzégovine connaît, nul ne l'ignore, une situation difficile sur les plans constitutionnel, institutionnel et politique, et le droit électoral a déjà fait l'objet de fréquentes réformes. Pour la plupart, les amendements proposés portent sur des questions techniques, à des fins d'éclaircissement et d'amélioration, et auraient globalement des effets positifs. Ils reprennent aussi des recommandations antérieures ayant davantage trait à des questions de fond, et peuvent à cet égard être jugés positifs. Toutefois, les propositions d'amendements ne répondent pas à certains problèmes importants signalés précédemment concernant les systèmes électoraux aux niveaux national et des entités, qui sont basés sur l'appartenance ethnique, l'éligibilité et la transparence dans la détermination des droits lors des litiges électoraux.

4. Il faut avoir à l'esprit que l'organisation juridique de la Bosnie-Herzégovine est unique. La Constitution est l'Annexe 4 au texte communément appelé « Accords de paix de Dayton³ ». Outre le fait qu'il s'agit d'une constitution nationale, le document fait partie d'un accord de paix, dont les annexes constituent des traités internationaux au titre de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La loi électorale (adoptée en 2001 et amendée à plusieurs reprises en 2002, 2004, 2005 et 2006) régit les élections au niveau de l'Etat et « énonce les principes applicables aux élections à tous les niveaux d'autorité ». Par le nombre et la nature des lois applicables, le cadre juridique des élections peut en Bosnie-Herzégovine être qualifié de complexe⁴. Tout avis

¹ Les amendements examinés consistent en 79 propositions d'articles, présentées dans une traduction non officielle. Ces 79 propositions ont été modifiées par la Commission des questions juridiques et constitutionnelles de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine le 29 février 2008. Tout avis reposant sur la version traduite d'une loi peut pâtir de problèmes d'interprétation dus à la traduction. Une loi ne peut être évaluée que d'après la lettre de la traduction qui en est fournie.

² Voir aussi les Commentaires sur le projet de loi de 2005 portant amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine, de M. A. J. Sanchez Navarro CDL-EL(2006)014 (anglais uniquement).

³ La Constitution de l'Etat de Bosnie-Herzégovine a été adoptée à Dayton, dans l'Ohio, aux Etats-Unis, en tant qu'Annexe IV à l'Accord-cadre général pour la paix négocié à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995.

⁴ Voir, par exemple, l'Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 11 mars 2005, CDL-AD(2005)004.

sur cette question doit par conséquent tenir compte du contexte juridique unique découlant de l'histoire récente et du caractère provisoire du pays.

5. Le présent projet d'avis, préparé sur la base des observations de MM. A. Sanchez Navarro et H. Torfason, membres de la Commission de Venise, et Jessie V. Pilgrim, expert de l'OSCE/BIDDH, a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 24^e réunion (Venise, 15 mars 2008).

II. Examen des amendements

1. Limitations générales du droit d'éligibilité

6. L'article 25(b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui fait partie de la Constitution de Bosnie-Herzégovine, prévoit que tout citoyen a le droit, sans restrictions déraisonnables, « d'être élu ». L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà exprimé leur préoccupation concernant les limitations du droit d'éligibilité⁵. S'il s'agit désormais d'une question quasiment théorique, ces limitations n'ayant plus effet depuis le 31 décembre 2007, les amendements ont toutefois introduit une nouvelle limitation du droit d'éligibilité. L'article 6 étend en effet les limitations contenues dans l'article 1.8 de la loi électorale, en ajoutant la catégorie des « notaires » à la liste des personnes qui ne peuvent pas être candidates tant qu'elles n'ont pas démissionné de leur fonction. La législation réglementant les compétences des notaires n'a pas été révisée. Avant que cet amendement ne soit adopté, il est *recommandé* d'examiner attentivement si cette interdiction constitue une restriction raisonnable du droit d'éligibilité⁶.

2. Limitations spécifiques du droit d'éligibilité

7. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont l'une et l'autre, en de nombreuses occasions, exprimé leur préoccupation concernant les limitations du droit d'éligibilité fondées sur l'appartenance ethnique. De telles limitations existent dans les articles 8.1 (présidence de la Bosnie-Herzégovine) et 12.3 (présidence et vice-présidence de la Republika Srpska) de la loi électorale. Ces limitations reposent en partie sur l'article V de la Constitution. Aucun des amendements proposés ne porte sur ce problème, dont il faut toutefois savoir qu'il ne peut être résolu qu'en modifiant la Constitution et la loi électorale. La révision de la Constitution de Bosnie-Herzégovine n'a pas progressé.

8. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà exprimé leur préoccupation concernant l'exclusion des « autres » (toute personne qui n'est ni Bosnienne, ni Croate, ni Serbe) des fonctions exécutives électives⁷. Les dispositions constitutionnelles limitant le droit d'éligibilité sur la base de l'appartenance ethnique violent plusieurs instruments internationaux, parmi lesquels le PIDCP, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et les engagements pris auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que l'article 7.3 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE. Aucun des amendements ne porte sur cette question. Il est *recommandé* que les dispositions de la Constitution et de la loi

⁵ Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections municipales de Bosnie-Herzégovine du 2 octobre 2004, page 23 ; Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut représentant, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 11 mars 2005, CDL-AD(2005)004, paragraphe 100.

⁶ L'*Affaire Ahmed et autres c/ Royaume-Uni*, n^{os} 65/1997/849/1056 de la Cour européenne des droits de l'homme (2 septembre 1998), offre une discussion intéressante sur les restrictions du droit d'être candidat.

⁷ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 1; Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de Bosnie-Herzégovine du 5 octobre 2002, page 23.

électorale instaurant une discrimination à l'égard de certains citoyens sur la base de leur appartenance ethnique soient éliminées. Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine doivent avoir un droit identique d'être candidats à toute fonction élective et de voter.

3. Suffrage égal

9. Les systèmes des élections à la Chambre des Représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, au Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et à l'Assemblée nationale de Republika Srpska prévoient l'élection de certains membres dans des circonscriptions plurinominales. Bien que les articles 9.11, 10.9 et 11.9 de la loi électorale requièrent une révision de ces circonscriptions tous les quatre ans afin de garantir qu'elles sont établies « d'une manière conforme aux principes démocratiques », l'OSCE/BIDDH a observé lors des élections de 2006 des disparités importantes quant au nombre d'électeurs des circonscriptions plurinominales⁸. L'article 25(b) du PIDCP prévoit que les élections doivent être organisées au suffrage universel et égal, ce qui signifie que le vote de chaque électeur compte autant que celui de n'importe quel autre, avec un poids égal. Le suffrage n'est pas égal si le poids du vote d'un électeur est diminué du fait de disparités entre les circonscriptions en termes de nombre d'électeurs.

10. Aucun des amendements ne porte sur cette question. Il est *recommandé* que les articles 9.11, 10.9 et 11.9 de la loi électorale soient amendés de manière à inclure les principes du suffrage universel et égal et que ces principes soient appliqués lors de la révision des limites des circonscriptions plurinominales par les autorités compétentes.

4. Droit d'éligibilité et de vote aux élections locales

11. La loi électorale restreint aux seuls nationaux le droit d'éligibilité et de vote pour toutes les élections. De plus en plus, le droit d'éligibilité et de vote pour les élections locales est étendu aux non-nationaux s'ils résident légalement sur le territoire national depuis une durée suffisante. Une période de cinq ans est habituellement jugée suffisante. En outre, ce droit est accordé aux ressortissants étrangers résidents d'Etats qui ont ratifié le Traité de Maastricht (Traité de l'Union européenne). L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Recommandation 1500 (2001)) et le Comité des Ministres (Recommandation R (2001) 19) ont adopté des positions similaires, appelant les Etats membres à adopter la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

12. Aucun des amendements ne porte sur cette question. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise *recommandent* qu'il soit envisagé d'amender le cadre juridique afin d'accorder le droit de vote aux élections locales aux non-nationaux qui résident légalement sur le territoire national du pays concerné depuis au moins cinq ans. Il est aussi recommandé d'envisager l'inclusion dans la loi de facteurs ou de critères spécifiques qui pourraient être examinés pour déterminer la durée de la résidence.

5. Registre central des électeurs

13. Le chapitre 3 de la loi électorale régit le Registre central des électeurs. Il a été amendé en totalité en 2006 et plusieurs de ses articles font à nouveau l'objet de projets d'amendements. Ceux-ci font référence à plusieurs autres lois concernant les numéros et les cartes d'identité

⁸ Pour la Chambre des Représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, la circonscription n° 1 de la Republika Srpska comptait près de deux fois plus d'électeurs que la circonscription n° 3, mais le même nombre de mandats (trois). Pour le Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, la circonscription n° 8 a élu 9 députés, avec moins d'électeurs que la circonscription n° 11, qui n'en a élu que 7. Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 25.

des citoyens, la déclaration de résidence, l'échange de données, la tenue de dossiers sur les citoyens et les activités des autres autorités publiques. Dans une certaine mesure, l'exactitude de la liste d'électeurs qui sera établie dépend d'autres législations et d'autorités publiques autres que la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine. Toutes les lacunes importantes qui pourraient exister dans d'autres législations apparaîtront lors de la mise en œuvre de la législation. Aucune lacune manifeste, cependant, n'apparaît dans le texte des propositions d'amendements.

6. Participation des minorités nationales aux élections locales

14. Les amendements (article 64) apportent un changement significatif au système électoral pour les candidats des minorités nationales aux élections locales. Précédemment, un système de représentation proportionnelle était appliqué pour les élections locales : selon ce système, des règles spéciales visaient à garantir l'attribution de mandats aux membres des minorités nationales inscrits sur une liste, en proportion du poids démographique des minorités concernées. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise n'ont exprimé aucune réserve concernant ce système. Les amendements, en revanche, présentent un risque pour le suffrage égal et la non-discrimination, car ils instaurent des systèmes électoraux distincts pour un même scrutin : le premier de ces systèmes, à la proportionnelle, est appliqué à l'ensemble des candidats ; le second, un scrutin majoritaire à un tour, s'applique aux candidats des minorités nationales. Selon le nouvel article 13.14 de la loi électorale, chaque électeur disposera d'une voix et devra choisir une élection. Le « poids » du vote et l'« égalité » du suffrage dépendent du scrutin choisi par l'électeur sur son bulletin de vote. Le présent projet d'avis ne propose pas d'analyse mathématique des conséquences que pourrait avoir ce mode de scrutin hybride « deux élections / un vote ». Cependant, il apparaît globalement que ce système peut poser problème concernant l'égalité du suffrage et la non-discrimination dans l'exercice du droit de vote. Il est *recommandé* d'examiner attentivement ce système avant qu'il ne soit adopté et d'étudier de manière approfondie ses éventuelles conséquences néfastes, tant sur le plan mathématique que juridique.

15. Il est à noter que la Commission des questions constitutionnelles et juridiques de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine a apporté un nouvel amendement au projet d'article 64 (amendement IX), en ajoutant le texte suivant au paragraphe (2) : « en vertu de quoi les membres de toutes les minorités nationales qui constituent plus de 3 % de la population totale de cette circonscription, d'après le recensement le plus récent, disposeront d'au moins un siège ». Par conséquent, les minorités nationales qui constituent au moins 3 % de la population totale d'une circonscription sont assurées de se voir attribuer au moins un mandat.

7. Participation des femmes

16. L'article 4.19 de la loi électorale prévoit que chaque liste de candidats doit comporter un certain nombre de représentants du sexe minoritaire⁹. Cet article vise à augmenter le nombre des femmes candidates parmi les premières places de toutes les listes et, ainsi, à augmenter le nombre des femmes élues. Il est toutefois difficile d'atteindre cet objectif, en raison du système actuel des listes ouvertes (articles 9.9, 10.7, 11.7 et 13.5), qui permet aux électeurs de ne pas tenir compte de l'ordre dans lequel les candidats figurent sur la liste. Ce fait avait été signalé lors des élections de 2006, où plus d'une trentaine de femmes ont dû

⁹ L'article 4.19 prévoit ce qui suit : « Chaque liste de candidats doit comporter des membres des deux sexes. Les membres du sexe minoritaire doivent figurer sur la liste des candidats de la manière suivante : au moins un (1) membre du sexe minoritaire parmi les deux (2) premiers candidats ; deux (2) membres du sexe minoritaire parmi les cinq (5) premiers candidats ; trois (3) membres du sexe minoritaire parmi les huit (8) premiers candidats ; et ainsi de suite. Le nombre des membres du sexe minoritaire doit être au moins égal au nombre total des candidats de la liste, divisé par trois (3) et arrondi à l'entier supérieur. »

céder leur siège à des hommes pourtant placés à un rang inférieur sur les listes de candidats¹⁰. Puisque aucun des amendements ne porte sur cette question, il est *recommandé* d'envisager la mise en place d'un système qui garantirait une représentation minimale des deux sexes au sein de l'organe élu, afin d'atteindre l'objectif contenu dans l'article 4.19.

17. L'article 8 des amendements vise à augmenter la participation des femmes dans l'administration des élections. Cet amendement ajoute à l'article 2.2 de la loi électorale un paragraphe selon lequel des « efforts » doivent être entrepris pour garantir qu'au moins un tiers des membres des commissions électorales et des assesseurs appartiennent au sexe le moins représenté. Il s'agit d'un amendement positif.

8. Vérification des signatures de soutien aux candidatures

18. Les articles pertinents de la loi électorale, qui régissent le nombre des signatures nécessaires pour être candidat, prévoient dans certains cas un pourcentage de 5 % et dans d'autres un nombre fixe. Bien que cette question ait déjà été soulevée par le passé, aucun amendement ne porte sur les signatures de soutien aux candidatures. Une révision du nombre de ces signatures devrait être envisagée. Le maximum communément accepté est d'un pour cent (1 %) du nombre total des électeurs de la circonscription concernée¹¹. Il est *recommandé* que le pourcentage de 5 % soit ramené à 1 % et qu'il soit vérifié, en cas d'application d'un nombre fixe, qu'il ne représente pas plus de 1 % des électeurs inscrits.

19. L'article 4.11 de la loi électorale indique qu'un électeur « ne peut soutenir qu'un candidat indépendant ou membre d'un parti politique au moyen du formulaire de soutien ». L'octroi de la signature de soutien n'est pas en lui-même une élection, et rien ne semble donc justifier cette limitation du droit des électeurs de soutenir l'accès au scrutin de plus d'un candidat. Un électeur devrait avoir le droit d'accorder des signatures de soutien à plus d'une candidature. Il est *recommandé* que l'article 4.11 soit amendé afin de lever cette limitation.

20. La loi électorale ne précise pas de quelle manière la CEC doit vérifier les signatures. L'article 4.11 indique seulement que la CEC « définit la manière dont les signatures de soutien sont contrôlées et vérifiées ». Il est *recommandé* que la loi prévoie une procédure détaillée et transparente pour la vérification des signatures de soutien par la CEC, afin de garantir la cohérence et l'uniformité du processus de vérification.

9. Décertification d'un parti politique ou d'un candidat

21. Les articles 6.7 et 6.10 prévoient que la CEC est habilitée à imposer, lors de l'examen d'une plainte ou d'un recours, la peine suivante : « la décertification d'un parti politique, d'une coalition, d'une liste de candidats indépendants ou d'un ou plusieurs candidat(s) indépendant(s) ». Ces articles autorisent aussi la CEC à ordonner « la radiation d'un candidat d'une liste de candidats s'il est établi qu'il est responsable des violations ». Bien que cette question ait déjà été soulevée par le passé, aucun amendement ne porte sur les signatures de soutien aux candidatures.

¹⁰ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 18.

¹¹ On considère que le nombre des signatures de soutien ne peut représenter plus d'un pour cent (1 %) des électeurs. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, page 25.

22. Les pouvoirs énoncés dans les articles 6.7 et 6.10 ne se limitent pas à une violation portant atteinte à la paix et la sécurité ou à l'intégrité des processus électoraux, mais s'appliquent généralement à toute violation de la loi. Cette extension permet certains abus et des peines disproportionnées. Il est *recommandé* que l'annulation de l'inscription d'un candidat ou d'un parti soit limitée aux cas où les conditions légales pour être candidat ne sont pas réunies. Les articles 6.7 et 6.10 devront être amendés en conséquence.

10. Attribution des mandats

23. Un amendement introduit par la Commission des questions juridiques et constitutionnelles de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine (Amendement VII) modifie les règles applicables à l'attribution des mandats au sein des assemblées cantonales et des assemblées/conseils municipaux. Cet amendement modifie l'article 13.5 de la loi existante. Il prévoit, dans les cas qui ne sont pas visés par les réglementations municipales ou par des dispositions spécifiques de la loi électorale, que la répartition des mandats doit garantir l'octroi d'un mandat à au moins « un représentant de chaque peuple constitutif représentant, d'après le recensement le plus récent effectué en Bosnie-Herzégovine, plus de 3 % de la population totale de la ville ». Cette disposition est analogue à celles qui régissent l'attribution de mandats au sein de la Chambre des Représentants du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (article 10.8A), de l'Assemblée nationale de Republika Srpska (article 11.8A) et du Conseil municipal de Mostar (articles 19.5 et 19.6), car elle garantit l'octroi d'au moins un mandat à chaque peuple constitutif représentant au moins 3 % de la population de la ville. Toutefois, le texte de cet amendement n'est pas aussi détaillé que celui des articles en vigueur énonçant des règles similaires. Il est *recommandé* que l'article 13.5 soit de nouveau amendé afin d'offrir plus de détails sur chaque étape du processus d'attribution. Si la visée et la finalité de l'article apparaissent clairement, les procédures d'attribution gagneraient à être exposées avec plus de détail et de précision.

24. Un point positif peut être signalé : les amendements contenus dans les articles 33 et 35 répondent à un problème observé lors des élections de 2006, où tous les mandats n'ont pas pu être attribués en raison de la limitation légale du nombre de candidats pouvant figurer sur une liste¹². L'article 33 porte de 2 à 5 le nombre maximal des candidats figurant sur une liste pour une circonscription plurinomiale, prévu dans l'article 4.19 de la loi électorale. L'article 35 ajoute à l'article 4.24 de la loi électorale un nouveau paragraphe qui précise le nombre maximal des candidats pouvant figurer sur une liste de compensation. Cet ajout est une mesure positive qui répond à une recommandation antérieure.

25. Toutefois, aucune action n'a été prise concernant l'article 9.9 de la loi électorale, qui régit les situations où un siège se libère au terme du mandat d'un candidat indépendant. Selon cet article 9.9, au terme du mandat d'un candidat indépendant, son siège n'est pas pourvu jusqu'à l'élection générale suivante. Il est *recommandé* d'intégrer dans la loi un mécanisme permettant de pourvoir le siège d'un candidat indépendant si plus de 12 mois séparent la date des prochaines élections générales de celle où le siège est devenu vacant¹³. Ce point est particulièrement crucial pour la Chambre des représentants de Bosnie-Herzégovine, qui ne comprend que 42 membres.

¹² Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 24.

¹³ Cette recommandation vaut aussi pour la Chambre des Représentants du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (chapitre 10) et l'Assemblée Nationale de la Republika Srpska (chapitre 11), puisque les chapitres 10 et 11 comprennent l'article 9.9.

11. Organes de l'administration électorale

26. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections de 2006 notait que des difficultés avaient été observées concernant la mise en œuvre des processus de vote et de dépouillement¹⁴. L'article 8 des amendements semble contribuer à la résolution de ce problème : il impose aux membres des commissions électorales de suivre des formations régulières s'ils veulent continuer d'en faire partie. Cette obligation est ajoutée en tant que nouveau paragraphe dans l'article 2.2 de la loi électorale.

27. Un autre amendement susceptible d'avoir des effets positifs est l'article 13, qui prévoit qu'une commission électorale municipale peut compter jusqu'à 7 membres (article 2.12). Cette augmentation de 5 à 7 du nombre des membres des commissions pourrait permettre une administration plus efficace des processus électoraux. Cet amendement requiert aussi que les membres soient nommés à la suite et sur la base d'avis de vacance publics. La Commission électorale de Bosnie-Herzégovine définit dans une réglementation spécifique la procédure applicable à ces avis.

28. L'article 16 des amendements modifie le calendrier appliqué à la nomination des membres des commissions d'assesseurs. La nomination initiale des membres a été avancée, passant de 30 à 45 jours avant le scrutin. Cette mesure, qui laissera plus de temps pour la formation des membres des commissions d'assesseurs, doit être considérée comme une avancée.

12. Vote par correspondance

29. L'article 41 des amendements précise un point ambigu du texte de l'article 5.28 de la loi électorale, relatif au vote par correspondance. Actuellement, l'article 5.28 prévoit qu'un vote par correspondance n'est valide que s'il porte un cachet postal du jour du scrutin. Toutefois, cet article ne précise pas si le cachet à prendre en compte est celui du pays où le courrier a été posté. Le projet d'article 41 indique clairement que l'enveloppe contenant le bulletin de vote doit porter le cachet de la poste du pays où le courrier a été posté. Il s'agit d'un amendement positif.

13. Proclamation et publication des résultats

30. L'article 43 des projets d'amendements introduit un nouvel article 5.29a, qui oblige la Commission électorale de Bosnie-Herzégovine à publier les résultats préliminaires, non officiels et incomplets des élections pour chaque niveau d'autorité. Ces résultats doivent être publiés le premier dimanche d'octobre à minuit, deux fois au cours des 24 heures qui suivent, toutes les 24 heures au cours de cinq jours suivants et, ensuite, toutes les 48 heures jusqu'à la proclamation des résultats définitifs, officiels et complets. Cet amendement améliorerait la transparence et la confiance vis-à-vis des résultats. Par ailleurs, cette confiance et cette transparence gagneraient également à ce que le nouvel article 5.29a indique expressément que la « publication » de ces informations inclut leur mise en ligne sur le site de la Commission. Il est *recommandé* que cette obligation soit incluse dans l'article 5.29a et que la Commission publie tous les procès-verbaux sur son site Internet dès qu'ils existent sous format électronique.

¹⁴ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), pages 1 et 2.

14. Plaintes et recours relatifs aux élections

31. Il y a sept amendements au chapitre 6 de la loi électorale, qui concerne la protection des droits électoraux. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà, par le passé, exprimé leur préoccupation au sujet des insuffisances dans ce domaine. Toutefois, les amendements ne répondent pas à ces préoccupations.

32. La loi électorale ne contient aucun droit exprès à une audience publique. Les articles 6.3, 6.6 et 6.9 prévoient qu'une audience publique peut être organisée si la commission d'adjudication ou le tribunal décide qu'elle est nécessaire. L'OSCE/BIDDH a déclaré que la loi devrait « permettre aux parties de présenter leurs arguments et leurs preuves lors d'audiences publiques. Une telle mesure contribuerait à la transparence du règlement des litiges¹⁵. »

33. Les normes internationales exigent que les jugements relatifs au droit électoral soient rendus dans la transparence. Les procédures visant à déterminer les droits en vertu d'une loi de l'Etat :

« ...doivent en principe être orales et publiques. La publicité des audiences garantit la transparence des procédures et constitue donc une protection majeure des intérêts de l'individu et de la société dans son ensemble. Les tribunaux doivent rendre publiques les informations concernant l'heure et le lieu des audiences orales et prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir accueillir les personnes intéressées, dans des limites raisonnables, en prenant en compte notamment l'intérêt potentiel de l'affaire et la durée de l'audience¹⁶. »

34. Le droit de présenter des preuves est inclus dans celui d'introduire un recours. Toutefois, il ressort des articles 6.3, 6.6 et 6.9 que le droit de présenter des preuves peut dans les faits être limité. Ainsi, aucune disposition n'instaure de véritable droit de présenter des preuves, et le plaignant ne peut parfois invoquer que les « preuves » présentées dans sa plainte. Il est demandé au plaignant de fournir une « brève description » dans sa plainte (article 6.3), mais il n'est pas absolument certain d'être autorisé, lors de l'audience, à présenter des preuves à l'appui de sa plainte. Le plaignant se trouve donc dans une situation délicate. Cette disposition est par ailleurs contraire au principe de l'égalité devant les cours et les tribunaux. « Le principe de l'égalité entre les parties s'applique aussi aux procédures civiles et exige, notamment, que chaque partie ait la possibilité de contester les arguments et les preuves présentés par la partie adverse¹⁷. »

35. Il est préoccupant qu'il n'existe pas de droit exprès à une audience publique et, tout autant, qu'il n'y ait pas de garantie précise d'un droit véritable de présenter des preuves à l'appui d'une plainte. La protection du droit de vote exige que le citoyen dispose de garanties légales, pour la procédure et pour le fond, parmi lesquelles le droit à une audience publique et celui de présenter des preuves¹⁸.

¹⁵ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 25.

¹⁶ Voir Observation générale n° 32, paragraphe 28. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a adopté une Observation générale (Observation générale n° 32) interprétant le droit à l'égalité devant les cours et les tribunaux et à un procès équitable énoncé dans l'article 14 du PIDCP.

¹⁷ Voir Observation générale n° 32, paragraphe 13.

¹⁸ Voir les articles 8 et 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le paragraphe 13.9 du document de Vienne de l'OSCE de 1989, les paragraphes 5.9 à 5.12 du document de Copenhague de 1990 de l'OSCE et les paragraphes 18 à 21 du document de Moscou de l'OSCE de 1991.

36. Il est *recommandé* d'amender la loi électorale de manière à garantir aux plaignants le droit à une audience publique et celui de présenter des preuves lors de l'audience. Accorder ces droits aux plaignants n'entraînerait pas une surcharge administrative. De même, les questions de coûts ou de durée ne peuvent justifier que ces droits ne soient pas respectés. Il doit être relativement simple, pour un tribunal, de libérer chaque jour un créneau horaire durant lequel les plaignants sont entendus au sujet de leur plainte, lors d'une audience publique, et peuvent présenter des preuves à l'appui de leur plainte.

37. Un amendement à l'article 6.7 de la loi électorale (projet d'article 51) donne à la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine le pouvoir d'imposer des peines « *ex officio* » ainsi que lorsqu'elle « statue » sur une plainte. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections de 2006 notait que les « autorités d'adjudication pourraient aussi ouvrir des instructions *ex officio*¹⁹. » Les compétences « *ex officio* » de la Commission devraient être examinées attentivement, car elle ne doit pas seulement être un tribunal impartial : elle doit aussi apparaître comme tel. Comme le Comité des droits de l'homme des Nations Unies l'a noté dans son Observation générale n° 32 :

« L'obligation d'impartialité comprend deux aspects. Premièrement, les juges ne doivent pas laisser leurs partis pris ou leurs préjugés personnels influencer leurs décisions, ni avoir des idées préconçues au sujet de l'affaire dont ils sont saisis, ni encore agir d'une manière qui favorise indûment une partie au détriment de l'autre. Deuxièmement, le tribunal doit paraître impartial aux yeux d'un observateur raisonnable²⁰. »

38. La Commission risque de ne pas paraître impartiale si elle exerce à la fois la fonction exécutive d'un procureur et la fonction judiciaire d'une instance de jugement.

39. L'OSCE/BIDDH a déjà recommandé, par le passé, que « des délais précis pour l'examen des plaintes relatives aux médias soient envisagés, en raison du vide juridique qui existe actuellement sur cette question²¹. » Aucun des amendements ne porte sur cette recommandation.

III. Conclusion

40. Le présent avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi électorale de Bosnie-Herzégovine montre que ces projets d'amendements, s'ils traitent principalement de problèmes techniques à des fins d'éclaircissement et d'amélioration, répondent aussi à certaines recommandations de fond formulées par le passé, et doivent à cet égard être considérés comme une avancée. Toutefois, ces projets ne répondent pas à d'autres problèmes importants signalés précédemment concernant les systèmes électoraux aux niveaux national et des entités, qui sont basés sur l'appartenance ethnique, l'éligibilité et la transparence dans la détermination des droits lors des litiges électoraux.

¹⁹ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 15.

²⁰ Voir Observation générale n° 32, paragraphe 21.

²¹ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2006 (Varsovie, 6 février 2007), page 26.