

Strasbourg, le 19 octobre 1998
<cdl\doc\1998\cdl-inf\16F-INF>

CDL-INF (98) 16

AVIS

SUR LA COMPETENCE DE LA BOSNIE HERZEGOVINE EN MATIERE ELECTORALE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 36ème réunion plénière,
Venise, 16-17 octobre 1996**

**sur la base des commentaires de
M. HELGESEN (Norvège), M. SCHOLSEM (Belgique)
et M. STEINBERGER (Allemagne)**

AVIS

du Groupe de travail de la Commission de Venise sur la compétence de la Bosnie et Herzégovine en matière électorale

Par lettre datée du 22 mai 1998, le Bureau du Haut Représentant a demandé à la Commission de Venise de se prononcer, entre autres, sur la compétence de la Bosnie Herzégovine en matière électorale (CDL (98) 26 Add). Un groupe de travail, composé de MM. Helgesen, Scholsem et Steinberger, a été constitué au sein de la Commission afin d'étudier cette question. Le groupe de travail s'est réuni en marge de la 35e réunion plénière de la Commission (Venise, 12-13 juin 1998) et à Heidelberg, le 7 juillet 1998. Il a procédé à un échange de vues sur la question avec une délégation du Bureau du Haut Représentant sur la base des rapports préliminaires des Rapporteurs. A l'issue de ces réunions le Groupe de travail a préparé le présent avis qui a été adopté par la Commission de Venise, lors de sa 36ème réunion plénière (16-17 octobre 1998), et transmis au Bureau du Haut-Représentant.

I

Dans les Accords de Dayton, la matière électorale est principalement réglementée dans l'annexe 3.

Cette annexe incorpore un accord entre la République de Bosnie et Herzégovine, la Fédération de Bosnie et Herzégovine et la Republika Srpska, d'établir une Commission électorale provisoire, sous les auspices de l'OSCE, chargée de l'organisation des premières élections tenues dans le pays.

Elle incorpore également un accord entre ces mêmes parties de créer une Commission électorale permanente chargée des élections futures en Bosnie et Herzégovine ("with responsibilities to conduct future elections in Bosnia and Herzegovina").

Cet engagement doit être interprété dans un sens large et couvrir toutes les élections tenues en Bosnie Herzégovine à quelque niveau que ce soit (niveau étatique, niveau des Entités ou niveau local). A cet égard on peut utilement se référer aux compétences de la Commission électorale provisoire, dont la Commission permanente reprend de toute évidence le relais, et qui concernent, conformément à l'article II-2 de cette même annexe, aussi bien les élections à l'Assemblée Parlementaire et à la Présidence de la Bosnie Herzégovine, que celles de la Chambre des Représentants dans la Fédération, de l'Assemblée nationale et de la Présidence en Republika Srpska, ainsi que les élections cantonales et municipales.

En disposant qu'une institution issue des accords de Dayton et qui se place en dehors des entités (la Commission électorale permanente) est compétente pour la tenue de toutes les élections en Bosnie et Herzégovine, l'annexe 3 admet -implicitement mais nécessairement -que le cadre législatif des élections en question, y compris les règles relatives à la compétence et au fonctionnement de la Commission électorale permanente, seront fixés par un texte législatif qui sera adopté au niveau de l'Etat de Bosnie et Herzégovine. En effet, puisque les accords de

Dayton et la Constitution de Bosnie Herzégovine ne contiennent pas de règles précises et uniformes sur la tenue des élections et sur le fonctionnement et les compétences de la Commission électorale permanente, seul le législateur de l'Etat, à savoir l'Assemblée Parlementaire est susceptible d'adopter la loi en question.

L'effet de l'article V de l'annexe 3 est, dès lors, de laisser en matière électorale une compétence certaine au législateur de l'Etat, et ce même pour les élections au niveau des entités et au niveau cantonal et municipal. Cet effet doit être compris dans le contexte particulier de la Bosnie et Herzégovine, où la matière des élections, en raison de son importance cruciale pour l'équilibre délicat qui est à la base des accords de paix, fait l'objet d'un traitement séparé, placé au même niveau que la Constitution elle-même. A cet égard il y a lieu de rappeler que la Constitution de Bosnie et Herzégovine est contenue dans l'annexe 4 aux Accords de Dayton, signée et approuvée par les mêmes parties que l'annexe 3 (voir aussi les articles IV et V de l'accord cadre général). Les deux annexes doivent se lire ensemble et s'interpréter l'une à la lumière de l'autre.

II

En effet, la constatation que l'Etat de Bosnie et Herzégovine est compétent pour légiférer en matière d'élection pour les institutions des entités n'enfreint pas la répartition des compétences établie par la Constitution de Bosnie et Herzégovine. Certes, l'article III-3-a pose le principe selon lequel les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à l'Etat appartiennent aux entités et aucune compétence électorale générale ne figure parmi les compétences de l'Etat (voir la liste des compétences exclusives de l'Etat dans l'article III-1). Toutefois, l'Etat de Bosnie et Herzégovine peut assumer la responsabilité pour d'autres matières sur la base d'un accord commun des entités (article III-5-a) et l'on peut raisonnablement considérer qu'en tant que signataires de l'annexe 3, les deux entités ont implicitement mais nécessairement admis qu'il existe une compétence certaine de l'Etat en la matière.

III

Les textes constitutionnels de la Bosnie et Herzégovine et des deux entités contiennent également des règles relatives aux élections.

Ainsi, l'article IV-2 de la Constitution de Bosnie et Herzégovine donne à celle-ci la compétence pour régler par la loi les élections de la Chambre des Représentants.

En outre, l'article IV-A-1-3 de la Constitution de la Fédération contient aussi certaines règles essentielles en matière d'élection pour la Chambre des Représentants de la Fédération ; la Constitution de la Fédération pose déjà le principe de l'élection au suffrage direct, universel, secret et égal, dans une seule circonscription, selon la méthode de la représentation proportionnelle, avec un seuil de 5%. De même, l'article 71 de la Constitution de la Republika Srpska, indique que le régime électoral pour l'élection à l'Assemblée nationale doit être défini par le législateur de l'entité.

A juste titre, ces textes des Constitutions des Entités n'ont pas été considérés comme un empiétement sur la compétence de l'Etat (voir l'avis de la Commission de Venise sur la compatibilité des Constitutions des Entités avec la Constitution de Bosnie Herzégovine, Rapport

annuel d'activités pour 1996¹). En effet, il semble normal que dans un Etat fédéral, les entités fédérées aient une compétence pour régler leur système électoral, notamment lorsque l'Etat fédéral en question est fortement décentralisé, comme la Bosnie et Herzégovine. Il est cependant évident que la compétence des entités en la matière n'est pas illimitée. Les systèmes électoraux des entités fédérées doivent respecter les règles fondamentales de l'Etat fédéral. Il en va notamment ainsi des règles relatives aux droits de l'homme, y compris le principe de la non-détermination, et aux principes d'un Etat démocratique (suffrage universel, secret et égal, garantissant la libre expression du peuple) et celles qui garantissent l'équilibre qui est à la base même de l'Etat et de la paix.

IV

On peut aisément déduire de ce qui précède que la compétence en matière électorale est en effet partagée entre les entités et l'Etat de Bosnie et Herzégovine.

Il est évident que l'Etat devra adopter la loi électorale concernant les élections aux institutions de l'Etat. Sur ce point la compétence de la Bosnie Herzégovine est totale.

Il appartient aussi à ce dernier de poser, dans une législation les principes du droit électoral du pays, en définissant les paramètres essentiels devant valoir dans toutes les élections. Comme déjà mentionné ci-dessus, les paramètres en question portent d'une part sur les droits de l'homme et les principes démocratiques et, d'autre part, garantissent l'équilibre qui est à la base de l'Etat de Bosnie et Herzégovine.

Ainsi, outre le principe du suffrage universel, secret et égal, il est possible et hautement souhaitable -sinon nécessaire- que certains aspects du droit d'élire et d'être élu soient réglementés de manière uniforme pour l'ensemble des élections. Il en va ainsi notamment des droits de vote des personnes déplacées et des réfugiés et des raisons d'inéligibilité; du choix du système électoral (représentation proportionnelle); des listes électorales et de leur tenue; des partis politiques et de leur enregistrement ainsi que de l'enregistrement des candidats individuels et des coalitions des partis; de l'accès des candidats aux médias pendant la période électorale; du financement des campagnes électorales; de la procédure de votation; des réclamations et de la procédure y relative ; de la proclamation des résultats. De même, la loi doit fixer la composition, la compétence et le fonctionnement de la Commission électorale permanente et pourra donner mandat à cette dernière d'édicter les règlements nécessaires pour la tenue des élections.

En revanche, la réglementation d'autres questions, comme, par exemple, le découpage des circonscriptions électorales, peuvent être laissées, sous réserve du respect des principes établis par la loi de l'Etat, à la compétence des entités, voire des cantons. De plus, toutes les règles particulières de la mise en œuvre des paramètres de la législation étatique ne peuvent être adoptées qu'au niveau des entités et éventuellement des cantons.

¹ *La constitutionnalité d'autres dispositions pertinentes des constitutions des entités mérite d'être examinée à la lumière d'autres points tels que l'obligation de respecter le principe de la non-discrimination. La Commission envisage d'examiner cet aspect ultérieurement.*

V

La question des juridictions qui auront une compétence en matière de litiges électoraux a également été soulevée.

Il ne fait aucun doute que les juridictions des entités ont une compétence en la matière, en ce qui concerne les élections au niveau des entités.

En ce qui concerne les élections aux institutions de l'Etat, il est nécessaire d'attribuer cette compétence à une institution judiciaire. Le choix de l'institution en question est laissé au législateur de l'Etat. Ce dernier peut envisager d'instituer une chambre électorale nouvelle ou attribuer ces litiges à une section spécialisée de la Cour constitutionnelle. Les modalités de cette dernière option doivent être étudiées de façon approfondie. Par ailleurs, si, comme supposé dans la question du Haut Représentant, une juridiction administrative venait d'être instituée au niveau de l'Etat de Bosnie et Herzégovine, la compétence en matière de litiges électoraux pourrait être confiée à celle-ci. Il y a lieu de noter toutefois qu'en matière électorale on a souvent tendance à établir des juridictions distinctes de celles du droit commun à cause de la spécificité de la matière mais aussi en raison de la grande urgence de la plupart des décisions à prendre.

La possibilité de recours contre les décisions des tribunaux des entités devant la juridiction électorale de l'Etat est aussi nécessaire et aurait l'avantage d'assurer le développement d'une jurisprudence et de pratiques uniformes dans l'interprétation de la loi électorale. Néanmoins, pour les raisons déjà indiquées ci-dessus, les délais de recours et de la procédure doivent être très courts.