

ÉLECTIONS GÉNÉRALES DU 2 OCTOBRE 2022  
EN BOSNIE-HERZÉGOVINE

# Rapport synthétique de la Mission électorale de la Francophonie

## LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BAM : Mark convertible  
BiH : Bosnie-Herzégovine  
CC : Cour constitutionnelle  
CEC : Commission électorale centrale  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
CRA : Agence de régulation des communications  
DF : Front démocratique  
FBiH : Fédération de Bosnie-Herzégovine  
HDZ : Union démocratique croate  
MEC : Commission électorale municipale  
MEF : Mission électorale francophone  
NATO PA : Assemblée parlementaire de l'OTAN  
NiP : Peuple et justice  
ODIHR : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE  
OHR : Bureau du Haut représentant des Nations Unies  
OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe  
OSCE PA : Assemblée parlementaire de l'OSCE  
PACE : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe  
PDP : Parti du progrès démocratique  
PE : Parlement européen  
PSC : Commission de bureau de vote  
RS : République serbe de Bosnie  
SDA : Parti de l'action démocratique  
SDP : Parti social-démocrate  
SDS : Parti démocratique serbe  
SNSD : Alliance des sociaux-démocrates indépendants  
TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie  
UE : Union européenne

## INTRODUCTION

### a. Présentation de la mission

La Bosnie-Herzégovine (BiH) est membre observateur de la Francophonie depuis 2010.

En réponse à une invitation de la Commission électorale centrale (CEC) de la Bosnie-Herzégovine et dans le cadre de ses actions en soutien au renforcement de la démocratie et la consolidation de la paix au sein de l'espace francophone, la Secrétaire générale de la Francophonie, Son Excellence Madame Louise MUSHIKIWABO, a dépêché une Mission électorale de la Francophonie (MEF) à l'occasion des élections présidentielle et législatives du 2 octobre 2022 dans ce pays.

Cette mission était conduite par SEM. Raymond TSHIBANDA, ancien ministre des Affaires étrangères, de la Coopération internationale et de la Francophonie de la République démocratique du Congo. Elle était également composée d'un représentant de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), M. Dan WILLIAMS, Secrétaire parlementaire du ministre de la Culture et de la Francophonie de l'Assemblée législative de l'Alberta, au Canada ; de deux experts, Mme Fatou JAGNE SENGHORE, experte médias, ancienne directrice d'Article 19<sup>1</sup> pour l'Afrique de l'Ouest et M. Jérôme HEURTAUX, universitaire, ancien directeur du Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES) à Prague (République Tchèque), rapporteur de la mission ; et de M. Salvatore SAGUES, spécialiste de programme en charge des droits de l'Homme au sein de la Direction des Affaires politiques et de la Gouvernance démocratique à l'OIF, coordonnateur de la mission.

Présente à Sarajevo du 27 septembre au 4 octobre 2022, la MEF s'est entretenue avec les parties prenantes du processus électoral, notamment la CEC, la Cour de Bosnie-Herzégovine, la Cour constitutionnelle (CC), l'Agence de régulation des communications (CRA), la Médiatrice pour les droits de l'Homme, les représentants de plusieurs formations politiques ainsi que les organisations de la société civile. Elle a également eu des échanges avec des membres de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (ODIHR) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avec des experts de la Délégation de l'Union européenne ainsi qu'avec des Ambassadeurs des pays membres de la Francophonie représentés en Bosnie-Herzégovine.

Le 2 octobre, jour du scrutin, les membres de la délégation se sont répartis en deux équipes et ont visité une trentaine de bureaux de vote à Sarajevo et dans ses environs, tant dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH) que dans la République serbe de Bosnie (RS), dans des milieux urbains et ruraux. Pour conforter son appréciation, la Mission électorale de la Francophonie s'est appuyée sur l'observation nationale des élections réalisée par son partenaire, la coalition d'ONG Pod Lupom, qui, avec le soutien de l'OIF, a formé et déployé près de 2000 observateurs sur l'ensemble du territoire national.

---

<sup>1</sup> Organisation internationale indépendante de droits humains, fondée en 1986, qui défend et œuvre pour la promotion de la liberté d'expression et de la liberté d'information.

## **b. Mandat**

Conformément à son mandat, la Mission électorale de la Francophonie s'est attachée à :

- Évaluer les conditions de préparation et de tenue des élections présidentielle et législatives en Bosnie-Herzégovine, conformément aux dispositions de la Déclaration de Bamako de novembre 2000 pour la tenue d'élections libres, fiables et transparentes dans les pays de l'espace francophone ;
- Relever les bonnes pratiques dans la conduite du processus électoral pouvant, au besoin, être reproduites dans d'autres contextes électoraux au sein de l'espace francophone ;
- Identifier et relever d'éventuelles difficultés pouvant émerger lors de la conduite des opérations électorales en vue de les signaler aux autorités nationales compétentes.

Il s'agissait en particulier de :

- Analyser le cadre juridique et institutionnel des élections ;
- Apprécier l'accès des candidats et des partis aux médias publics et le déroulement de la campagne électorale ainsi que le traitement de la campagne dans les médias et les médias sociaux ;
- Evaluer l'implication des jeunes et des femmes dans le processus électoral ;
- Visiter des bureaux de vote, le jour du scrutin, en vue de s'informer sur les conditions réelles de déroulement des élections ;
- Échanger avec les organisations de la société civile engagées dans le suivi et l'observation des opérations électorales dont les observations pourront nourrir le rapport et les recommandations de la délégation francophone ;
- Maintenir le contact avec les autres missions électorales internationales déployées sur place et participer à toutes initiatives et actions visant à renforcer la crédibilité et l'inclusivité des élections et, le cas échéant, à réduire les tensions ;
- Présenter une déclaration préliminaire à l'issue du scrutin ;
- Formuler dans le rapport final des recommandations destinées aux différentes autorités et acteurs afin de consolider le processus démocratique et une vie politique apaisée.

L'un des objectifs de cette MEF en Bosnie-Herzégovine était également d'inviter les institutions du pays à rejoindre ou accroître leur implication dans les 16 Réseaux institutionnels de la Francophonie, en particulier les réseaux impliqués dans le suivi des processus électoraux qui regroupent les Commissions électorales, les Cours de cassation, les Cours constitutionnelles, les Médiateurs des droits de l'Homme et les Autorités de régulation des médias de l'espace francophone.

## I. SYNTHÈSE DES CONCLUSIONS

Sur la base des entretiens avec les acteurs rencontrés avant et après le vote et de ses observations pendant le vote, la mission a établi les constats suivants :

### I.1. Contexte politique

- Ces élections ont été organisées dans un contexte marqué par de fortes divergences entre les grandes formations politiques, qui ont failli empêcher leur tenue dans les délais initialement prévus.
- Les divergences pré-électorales ont notamment porté sur le contenu de la loi électorale.
- L'un des points d'achoppement tournait autour de la représentation de la minorité croate dans les institutions politiques.
- La période pré-électorale a été également marquée par l'adoption de lois en République serbe de Bosnie (RS) participant d'un processus de sécession à l'initiative du dirigeant du principal parti de la RS.

### I.2. Cadre juridique et réglementaire

- Face à l'absence de consensus entre les acteurs politiques sur la révision de la loi électorale, le Haut Représentant des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (ci-après le Haut représentant) a introduit des modifications de la loi électorale qui, de l'avis quasi-unanime des parties prenantes, ont contribué à améliorer la transparence et l'intégrité du processus électoral.
- Cependant ces nouvelles dispositions n'ont été introduites qu'au début du mois d'août soit moins d'un mois avant le début de la campagne.
- En outre, ces améliorations n'ont pas été en mesure de résoudre certains problèmes persistants du processus électoral en Bosnie-Herzégovine, notamment la question des droits électoraux des autres composantes ethniques qui ne se reconnaissent pas parmi l'un des trois peuples constituants<sup>2</sup>.

### I.3. Opérations pré-électorales

- Dans un souci de renforcer l'intégrité du processus électoral, la Commission électorale centrale a sanctionné certaines des infractions constatées, telles que les activités électorales avant le début officiel de la période de campagne électorale ou des cas d'abus de ressources administratives.
- La MEF doute cependant du caractère suffisamment dissuasif de ces sanctions pécuniaires, souvent insuffisantes.
- En outre, plusieurs observateurs ont fait part à la délégation francophone d'un phénomène structurel de corruption, de clientélisme et de fraude électorale, qui porte atteinte à la confiance des citoyens envers les partis politiques et freine la formation et l'expression d'un vote éclairé.

---

<sup>2</sup> Bosniaques, Serbes et Croates

- Des observateurs ont également mis en cause le mode de composition des commissions électorales des bureaux de vote (PSC) qui, en donnant aux partis politiques le monopole de la représentation au sein de ces commissions, favoriserait des pratiques de marchandage des postes.
- Si ce phénomène semble avoir diminué à l'occasion des présentes élections, les difficultés rencontrées par de nombreux partis politiques pour réunir un nombre suffisant de membres des commissions électorales ont conduit les commissions électorales municipales (MEC) à puiser dans leurs propres listes de noms, favorisant mécaniquement les membres des partis dominants au niveau local.

#### **I.4. Campagne électorale**

- Les partis politiques et les candidats indépendants ont pu mener leurs activités de campagne électorale sans restriction.
- Des observateurs ont cependant signalé la diffusion, durant la campagne électorale, de messages sur les réseaux sociaux qui ont véhiculé des discours attisant la haine entre communautés, notamment à l'approche de la date du scrutin.

#### **I.5. Administration électorale**

- La Commission électorale centrale (CEC) a fourni des efforts en matière de communication au public de ses activités et de ses décisions. Elle a coopéré étroitement avec les organisations de la société civile engagées dans le suivi et l'évaluation du processus électoral ainsi qu'avec les missions internationales d'observation électorale.
- Le budget mis à la disposition de la CEC demeure cependant insuffisant pour l'accomplissement de l'ensemble de ses tâches.
- Les interlocuteurs de la MEF, ont exprimé leurs préoccupations, quant à la prise en compte de l'appartenance communautaire et partisane dans la sélection des membres de la CEC (comme des dirigeants des principales institutions publiques), qui érode le degré de confiance des acteurs politiques et des citoyens dans les institutions et renforce la défiance à l'égard du processus électoral.

#### **I.6. Médias**

- La forte politisation des médias publics comme des médias privés, à la faveur notamment de financements non transparents dans le cas de ces derniers, est l'objet de préoccupations. De l'avis de nombreux observateurs, la diversité reconnue des médias de Bosnie-Herzégovine ne garantit pas le pluralisme de l'information.
- La plupart des acteurs politiques préfèrent communiquer avec les électeurs en mobilisant leur propre support médiatique et en investissant les réseaux sociaux plutôt que de participer à des débats contradictoires sur les chaînes de télévision du pays.

## **I.7. Inclusivité**

- La loi électorale fixe un quota de 40% de représentation du sexe le moins représenté sur les listes de candidats et dans la composition des commissions électorales. Ces conditions sont respectées par les partis politiques, mais la composition finale des assemblées élues demeure marquée par une sous-représentativité significative des femmes.
- La MEF a noté une présence significative des femmes dans les bureaux de vote, tant en tant qu'électrices, qu'agents électoraux ou observatrices des partis politiques ou de la coalition Pod Lupom.

## **I.8. Jour du scrutin**

- Le vote s'est globalement déroulé dans le calme. Les forces de sécurité, présentes discrètement à l'extérieur des bureaux de vote, ont garanti la sérénité des opérations de vote. Dans les bureaux de vote les plus importants, la lenteur des opérations électorales et le faible nombre d'urnes ont pu susciter l'exaspération et l'impatience d'une partie des électeurs, mais les équipes chargées du vote semblent avoir bien géré ces mouvements d'humeur.
- Des incidents ont néanmoins été signalés, en particulier une grave tentative de fraude, mais ces faits n'ont pas été d'une ampleur suffisante pour entacher de manière significative la sincérité du scrutin dans les bureaux de vote observés.
- Les bureaux de vote ont ouvert et fermé aux heures légales, malgré quelques retards relevés.
- Les bureaux de vote étaient dotés du matériel requis.
- Dans la plupart des cas, les responsables du bureau de vote ont fait preuve d'une bonne maîtrise des procédures de vote.
- La forme et la disposition des isolements, modifiées suite aux amendements du Haut représentant, ont permis d'accroître la sincérité du vote. Ils ont cependant pu, en certains cas, porter atteinte au secret du vote.
- L'introduction du tamponnage des bulletins de vote, qui devaient être également signés par un membre du bureau de vote, a fortement réduit la possibilité d'utilisation des bulletins de vote préremplis à l'extérieur des bureaux de vote.
- La MEF a constaté, contrairement aux prescriptions de la loi, que la composition des commissions de bureaux de vote n'était pas systématiquement affichée à l'entrée ou dans les bureaux de vote et que l'appartenance partisane d'une partie des membres de nombreuses commissions n'était pas systématiquement mentionnée.
- La présence de nombreux observateurs nationaux et internationaux a contribué au bon déroulement du vote dans un grand nombre de bureaux et au signalement systématique des irrégularités observées durant le scrutin.
- La MEF a constaté la très faible accessibilité des bureaux de vote aux personnes en situation de handicap physique.
- La clôture des opérations de vote, le dépouillement ainsi que la compilation des résultats se sont déroulés, dans les bureaux visités par la MEF, conformément

aux procédures légales, en présence de représentants des partis politiques et parfois d'observateurs nationaux et internationaux. Certaines dispositions du règlement n'ont pas toujours été respectées - comme l'interdiction, pendant le dépouillement, de revenir dans le bureau de vote après l'avoir quitté - sans que ces faits ne soient de nature à entacher la qualité du comptage.

### **I.9. Situation post-électorale**

- Le Haut représentant a annoncé une nouvelle réforme de la loi électorale après le scrutin, qui visait à rationaliser le processus politique post-électorale et l'élection des responsables d'institutions au suffrage indirect.
- Cette révision, introduite au soir des élections et avant même la proclamation des résultats définitifs, souligne la précarité des équilibres en BiH et le fait que le pays est sous la tutelle de la communauté internationale.
- Cette révision a également été perçue comme répondant surtout aux revendications de la partie croate, au détriment des attentes d'autres groupes de population du pays et la communauté internationale, quant aux droits électoraux des citoyens non-membres d'un des trois peuples constituants.
- Les résultats des différents scrutins ont été acceptés par l'ensemble des protagonistes des élections, à l'exception de l'élection du président de la République serbe de Bosnie (RS). Dans le cadre de ce scrutin, la candidate du Parti du progrès démocratique (PDP), Jelena Trivić, arrivée en seconde position, a contesté les résultats de l'élection qui ont donné la victoire au dirigeant de l'Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) Milorad Dodik, en accusant son opposant de fraude ; cela a conduit la CEC à procéder à un recomptage des voix. Suite à ce recomptage, la CEC a confirmé, le 27 octobre 2022, l'élection de Milorad Dodik.

## RECOMMANDATIONS

Sur la base de ces constats et de ses analyses, la Mission électorale de la Francophonie formule les recommandations suivantes :

### I.10. Au gouvernement et au législateur

- Garantir l'inclusivité du processus électoral, en faisant respecter l'égalité des droits électoraux et l'éligibilité de l'ensemble des citoyens de Bosnie-Herzégovine, indépendamment de leur appartenance communautaire, ethnique ou religieuse et en particulier des minorités hors peuples constituants<sup>3</sup>.
- Mettre en place des mécanismes institutionnels qui favorisent le renforcement de la conception civique de l'État de Bosnie-Herzégovine.
- Vérifier la conformité de la liste électorale avec les évolutions de la démographie du pays, de façon à calculer avec plus de précision le corps électoral et le taux de participation et réduire les suspicions de fraude.
- Doter la Commission électorale centrale des moyens nécessaires à la réalisation de ses activités.
- Prendre des mesures de renforcement de la protection des journalistes contre les risques de harcèlement et d'agression physique et garantir la liberté de la presse.
- Inciter l'Agence de régulation des médias (CRA) à réaliser le suivi des médias pendant la campagne électorale et la doter des moyens suffisants à cette fin.
- Définir et adopter les dispositions applicables et respectueuses de la liberté d'expression et d'opinion pour l'encadrement des réseaux sociaux, leur contrôle et la gestion des *infx*.
- Réfléchir à un mode de désignation des membres des commissions électorales des bureaux de vote qui garantisse leur indépendance à l'égard des partis politiques.

### I.11. À la Commission électorale centrale (CEC)

- Examiner les modalités d'amélioration du processus de vote, en garantissant une distance suffisante entre les isolements et les agents électoraux, afin de sauvegarder le secret du vote.
- Veiller au respect scrupuleux des règles lors du dépouillement.
- Renforcer la formation des personnes impliquées dans la gestion des élections.
- Garantir l'accessibilité des bureaux de vote aux personnes en situation de handicap physique.

---

<sup>3</sup> Les principaux groupes ethniques (Bosniaques, Croates et Serbes) accèdent aux postes et fonctions de responsabilité, dont la Présidence (article 8 de la loi électorale de 2001). Les autres composantes minoritaires (juifs, Rom) qualifiés d'« autres » sont privés de ce droit.

### **I.12. Aux partenaires techniques et financiers**

- Appuyer les organisations de promotion de la parité femmes-hommes pour leur permettre de faire progresser sensiblement la représentation des femmes au sein des institutions nationales.
- Continuer à appuyer la société civile bosnienne impliquée dans l'observation électorale, en particulier dans le suivi des médias pendant la campagne.
- Appuyer les initiatives de vérification de l'information et de réponse aux *infox* par la société civile.

### **I.13. À l'Organisation internationale de la Francophonie**

- Envisager l'envoi d'une mission de suivi des recommandations de la MEF et mettre à disposition l'expertise nécessaire à leur mise en œuvre.
- Encourager et soutenir la volonté affichée par la Commission électorale centrale, la Cour constitutionnelle, la Cour de justice et le Défenseur des droits de l'Homme de rejoindre les réseaux institutionnels de la Francophonie réunissant leurs pairs, à savoir respectivement le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) et le réseau francophone de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF).

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble 88 États et gouvernements.

Le rapport sur la langue française dans le monde, publié en 2022, établit à plus de 321 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Mme Mushikiwabo a pris ses fonctions en janvier 2019.

## 54 ÉTATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES

---

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Centrafrique • Comores • Congo • République Démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • France • Gabon • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Macédoine du Nord • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Monaco • Niger • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles

## 7 MEMBRES ASSOCIÉS

---

Chypre • Émirats arabes unis • France–Nouvelle-Calédonie • Ghana • Kosovo • Qatar • Serbie

## 27 OBSERVATEURS

---

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada/Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • Dominicaine (République) • Estonie • Gambie • Géorgie • Hongrie • Irlande • Lettonie • Lituanie • Louisiane • Malte • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Slovaquie • Slovénie • tchèque (République) • Thaïlande • Ukraine • Uruguay

### ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, avenue Bosquet, 75007 Paris – France  
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00

