



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE KOVAČEVIĆ c. BOSNIE-HERZÉGOVINE

(Requête n° 43651/22)

ARRÊT

Art 35 du règlement de la Cour • Représentation des parties contractantes • Requérant forclos à contester la qualité des agentes par intérim du gouvernement défendeur à le représenter devant la Cour • Arguments du requérant ne se fondant pas sur des faits nouveaux mais présentant un caractère rétroactif et étant également applicables durant la procédure devant la chambre • Nécessité de soulever *in limine litis*, pour autant que les circonstances le permettent, des doutes ou objections relatifs à la qualité d'une personne à agir en tant que représentant du Gouvernement devant la Cour • Principes de sécurité et de stabilité juridiques, d'économie procédurale et de bonne administration de la justice • Absence de décisions officielles du Conseil des ministres ou de tout autre organe compétent de l'État aux fins du retrait de la demande de renvoi de l'affaire ou de la qualité de l'agente par intérim du Gouvernement en exercice à agir en tant que telle • Validité de la demande de renvoi de l'affaire adressée au collège de la Grande Chambre par des agentes par intérim habilitées à le faire • Représentation en bonne et due forme de l'État défendeur • Caractère interne de la question de savoir si une irrégularité procédurale a effectivement eu lieu au regard du droit interne concernant la qualité des agentes par intérim, qui appelle une résolution de cette question dans le cadre du système juridique interne

Art 35 § 3 a) • Comportement hautement répréhensible du requérant lors de la procédure devant la Grande Chambre s'analysant en un abus du droit de recours • Formulation d'accusations et de remarques offensantes infondées qui visaient directement la présidente de la Cour d'alors et indirectement les membres du collège de la Grande Chambre et qui outrepassaient les limites d'une critique légitime et constituaient des attaques gratuites • Déclarations visant les agentes par intérim du Gouvernement et le Haut-Représentant s'analysant en des attaques gratuites personnelles et en des accusations calomnieuses • Informations soumises par le requérant au sujet de son appartenance ethnique telle qu'elle apparaissait sur sa page de profil sur le site web officiel de la municipalité de Sarajevo considérées comme trompeuses relativement à une question potentiellement pertinente pour l'affaire

Art 34 • Art 14 (+ Art 3 P1) • Art 1 P12 • Défaut de qualité de victime pour des griefs de discrimination concernant l'incapacité de voter pour les candidats de son choix à cause d'une combinaison de critères ethniques et territoriaux régissant les élections législatives et présidentielles au niveau de l'État • Établissement d'une distinction entre les aspects actif et passif du droit de vote • Établissement d'une distinction entre la présente affaire et l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], les règles litigieuses étant contestées du point de vue d'un électeur dans l'exercice de son droit de vote « actif » et non sous l'angle de l'aspect « passif » de ce droit • Existence nécessaire, pour l'établissement de la qualité de victime des électeurs, d'un lien suffisamment direct entre eux et le préjudice qu'ils affirment avoir subi en leur qualité d'électeur à cause des règles en question • Griefs visant, d'une manière générale, à faire apporter des changements à la structure constitutionnelle et électorale de l'État défendeur et s'analysant donc en une critique abstraite de l'« état du droit » relevant d'une *actio popularis*

Préparé par le Greffé. Ne lie pas la Cour.

STRASBOURG

25 juin 2025

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

Table des matières

LA PROCÉDURE.....	4
INTRODUCTION.....	8
EN FAIT.....	9
I. LE CONTEXTE DE L’AFFAIRE	9
II. LES CIRCONSTANCES DE L’ESPÈCE.....	11
A. La situation du requérant	11
B. Faits intervenus à la suite de l’adoption de l’arrêt de la chambre	12
1. Observations relatives à la couverture médiatique dont a fait l’objet l’arrêt de la chambre	12
2. Observations relatives à l’appartenance ethnique déclarée du requérant.....	13
LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS	14
I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES	14
A. La Constitution de l’État (annexe 4 de l’accord de Dayton)	14
B. La loi électorale	20
C. Le droit interne pertinent relatif aux Entités.....	23
1. Fédération de Bosnie-Herzégovine	23
2. Republika Srpska.....	24
D. Le cadre juridique et la pratique pertinents applicables à l’agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour.....	24
1. Le droit et la pratique internes.....	24
2. Notifications adressées à la Cour durant la période pertinente au sujet de l’agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour	28
II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX	28
A. Le droit et la pratique internationaux relatifs aux questions juridiques de fond soulevées devant la Cour	28
1. L’Organisation des Nations unies	28
2. Le Conseil de l’Europe.....	29
a) L’Assemblée parlementaire	29
b) Le Comité des Ministres	30
c) Le Commissaire aux droits de l’homme	31
d) La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).....	32
i. Documents relatifs à la Bosnie-Herzégovine.....	32
ii. Autres documents pertinents.....	34
e) Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	35
f) La Commission européenne contre le racisme et l’intolérance	36

g) La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	36
3. L'Union européenne.....	37
B. Le droit et la pratique internationaux relatifs à la question de la représentation de l'État devant d'autres juridictions internationales	38
EN DROIT	40
I. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES.....	41
A. Sur le point de savoir si les agentes par intérim étaient habilitées à représenter le gouvernement défendeur devant la Cour	41
1. Observations soumises avant le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre	41
2. Observations soumises après le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre	44
a) Le requérant	44
b) Le Gouvernement.....	46
3. Appréciation de la Cour	47
B. Sur la compétence de la Cour pour connaître de la présente requête	49
C. Sur l'objet de l'affaire devant la Grande Chambre	51
II. LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES SOULEVÉES PAR LE GOUVERNEMENT	53
A. Sur l'abus du droit de recours individuel	53
1. Les observations des parties devant la Grande Chambre	53
a) Le Gouvernement.....	53
b) Le requérant	56
c) Les tiers intervenants	56
2. Appréciation de la Cour	57
B. Sur la qualité de victime du requérant et sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles.....	60
1. Les observations des parties devant la Grande Chambre	61
a) Le Gouvernement.....	61
b) Le requérant	63
c) Les tiers intervenants	67
2. Appréciation de la Cour	69
a) Principes généraux	70
i. Sur la qualité de victime	70
ii. Sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles (compatibilité ratione materiae)	76
b) Application de ces principes au cas d'espèce	77
i. Remarques préliminaires concernant la nature et la teneur des griefs de discrimination formulés par le requérant	77

ARRÊT KOVAČEVIĆ c. BOSNIE-HERZÉGOVINE

ii. Sur la qualité de victime en ce qui concerne les griefs relatifs aux élections à la Chambre des peuples.....	81
iii. Sur la qualité de victime en ce qui concerne les griefs relatifs aux élections à la présidence.....	88
iv. Conclusion	89
C. Sur l'exception préliminaire restante.....	90
DISPOSITIF	90
OPINION CONCORDANTE DU JUGE PAVLI	92
DÉCLARATION DE DISSENTIMENT PARTIEL COMMUNE AUX JUGES BÅRDSSEN, CHANTURIA, YÜKSEL ET SCHEMBRI ORLAND	93
OPINION DISSIDENTE DU JUGE VEHABOVIĆ	94

En l'affaire Kovačević c. Bosnie-Herzégovine,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Mattias Guyomar, *Président*
Arnfinn Bårdsen,
Ivana Jelić,
Lado Chanturia,
Ioannis Ktistakis,
Faris Vehabović,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Alena Poláčková,
Gilberto Felici,
Darian Pavli,
Erik Wennerström,
Saadet Yüksel,
Lorraine Schembri Orland,
Anja Seibert-Fohr,
Peeter Roosma,
Davor Derenčinović,
Mykola Gnatovskyy, *juges*,

et de Marialena Tsirla, *greffière*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 20 novembre 2024 et 25 juin 2025,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

LA PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43651/22) dirigée contre la Bosnie-Herzégovine et dont un ressortissant à la fois de cet État et de la Croatie, M. Slaven Kovačević (« le requérant »), a saisi la Cour le 30 août 2022 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Par une décision du 6 juin 2024, le vice-président de la Cour d'alors a autorisé le requérant à défendre lui-même sa cause (article 71 § 1 et article 36 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour). Le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine (le « Gouvernement ») a été représenté par son agente par intérim, M^{me} Monika Mijić.

3. Le requérant allègue qu'il a subi une discrimination dans l'exercice de son droit de vote (actif) pour avoir été privé de la possibilité de voter pour les candidats de son choix à cause d'une combinaison de critères ethniques et territoriaux qui régissaient les élections aux deux chambres de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Dans son formulaire de requête, qu'il a soumis le 30 août 2022, le requérant soulevait ses griefs relatifs aux élections aux deux

chambres de l'Assemblée parlementaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention ; toutefois, au cours de la procédure devant la chambre, il a également fondé lesdits griefs sur l'article 1 du Protocole n° 12. Pour ses griefs relatifs aux élections à la présidence, il invoquait l'article 1 du Protocole n° 12. Il soulevait également des griefs sous l'angle des articles 13 et 17 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la quatrième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement de la Cour). Elle a été communiquée au Gouvernement le 27 octobre 2022.

5. Le 29 août 2023, une chambre de la quatrième section composée des juges Gabriele Kucsko-Stadlmayer, *présidente*, Tim Eicke, Faris Vehabović, Iulia Antoanella Motoc, Armen Harutyunyan, Ana Maria Guerra Martins et Anne Louise Bormann, juges, et d'Andrea Tamietti, greffier de section, a prononcé, dans la présente affaire, un arrêt qui avait été adopté le 20 juin 2023 (« l'arrêt de la chambre »). La chambre a conclu, par six voix contre une, qu'il y avait eu violation de l'article 1 du Protocole n° 12 à raison des critères ethniques et territoriaux qui s'appliquaient à la composition de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine (la seconde chambre législative de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, ci-après désignée comme la « Chambre des peuples », ou la « Chambre des peuples de l'État » lorsqu'il est nécessaire de la distinguer de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine) et à celle de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Elle a également conclu, par six voix contre une, qu'il n'y avait pas lieu d'examiner la recevabilité ou le fond du grief concernant la composition de la Chambre des peuples sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1. Elle a en outre déclaré, à l'unanimité, irrecevables les autres griefs que le requérant soulevait sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, pris seul et/ou combiné avec l'article 14 de la Convention, lesquels concernaient, pour ce qui était de la Chambre des peuples, l'absence d'élections directes des membres de cette seconde chambre législative, et, pour ce qui était de la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine (la première chambre législative de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, ci-après désignée comme la « Chambre des représentants »), l'élection de certains de ses membres à partir de listes de compensation et la division du territoire national en circonscriptions aux fins de l'élection de ses membres. Les griefs que le requérant formulait sur le terrain des articles 13 et 17 de la Convention ont également été déclarés irrecevables, à l'unanimité. L'exposé de l'opinion dissidente de la juge Kucsko-Stadlmayer a été joint à l'arrêt.

6. Par une lettre datée du 19 septembre 2023, qui a été reçue par la Cour le 20 septembre 2023, les agentes par intérim du Gouvernement ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, conformément à l'article 43 de la Convention.

7. Le 11 décembre 2023, le collège de la Grande Chambre, lequel avait été constitué conformément à l'article 24 § 5 du règlement de la Cour, s'est réuni. Au vu des éléments dont il disposait, le collège a décidé d'ajourner l'examen de la demande de renvoi de la présente affaire et de prier le Gouvernement d'indiquer s'il confirmait sa demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre datée du 19 septembre 2023. Après en avoir reçu confirmation de la part des agentes par intérim du Gouvernement, le collège de la Grande Chambre a fait droit à cette demande, le 14 décembre 2023. De plus amples informations relatives à la procédure devant le collège de la Grande Chambre figurent aux paragraphes 80-91 ci-dessous.

8. La composition de la Grande Chambre a été établie conformément aux dispositions de l'article 26 §§ 4 et 5 de la Convention et de l'article 24 du règlement de la Cour.

9. Le 5 janvier 2024, le requérant a demandé que la présidente de la Grande Chambre d'alors, à savoir la juge Siofra O'Leary, fût écartée de la procédure devant la Grande Chambre, en application de l'article 28 §§ 2 e) et 4 du règlement de la Cour. Il invoquait un certain nombre de motifs à l'appui de sa demande. Premièrement, il reprochait à la présidente, qui avait aussi présidé le collège de la Grande Chambre, d'avoir autorisé l'examen de la demande de renvoi malgré l'existence d'éléments qui, selon lui, démontraient clairement qu'elle avait été déposée par des personnes qui n'étaient pas habilitées à le faire (pour de plus amples informations sur les arguments avancés sur ce point par le requérant, voir les paragraphes 81-91 ci-dessous). À cet égard, il affirmait que la présidente s'était abstenue de transmettre aux membres du collège les éléments qui auraient été présentés à la Cour pour prouver que les agentes par intérim n'auraient pas été habilitées à agir en tant que telles, et qu'elle avait en outre usé de sa position comme moyen de pression ou de persuasion pour faire en sorte que les membres du collège accueillissent la demande de renvoi, laissant entendre qu'elle aurait pu avoir proposé à ces juges des avantages ou des privilèges en contrepartie. Selon le requérant, il ressortait clairement du déroulement de la procédure devant le collège que la présidente avait « l'intention de faire tout ce qui était en son pouvoir pour discréditer, invalider et, finalement, annuler » l'arrêt de la chambre rendu dans la présente espèce, laissant entendre que cela aurait pu s'expliquer par « d'autres intérêts politiques et personnels qui [n'étaient] ni de nature juridique ni conformes au règlement de la Cour et à la Convention ». Il reprochait également à la présidente d'avoir eu de fréquentes réunions officielles avec les autorités croates, pour lesquelles le verdict de la Cour revêtait, d'après lui, un enjeu politique, et de s'être montrée réticente à rencontrer des dirigeants de la Bosnie-Herzégovine. Le 30 janvier 2024, après avoir délibéré selon la procédure prévue à l'article 28 § 3 du règlement de la Cour, la Grande Chambre a décidé de rejeter la demande de récusation qu'avait formée le requérant.

10. Le 8 février 2024, l'agente par intérim du Gouvernement a demandé que le juge élu au titre de la Bosnie-Herzégovine, à savoir le juge Faris Vehabović, fût écarté de la procédure en l'espèce en application de l'article 28 §§ 2 d) et e) et 4 du règlement de la Cour à raison de son manque allégué d'indépendance et d'impartialité. Le 19 mars 2024, à l'issue de la procédure exposée à l'article 28 § 3 du règlement de la Cour, la Grande Chambre a décidé de rejeter la demande de récusation qu'avait soumise l'agente par intérim.

11. Le 16 septembre 2024, le président d'alors de la Grande Chambre a autorisé le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine (« le Haut-Représentant ») à intervenir dans la procédure écrite et à participer à l'audience devant la Grande Chambre (article 36 § 2 de la Convention, article 71 § 1 et article 44 § 3 du règlement de la Cour). Le requérant possédant également la nationalité croate, le 23 octobre 2024, le gouvernement croate a exprimé l'intention d'exercer son droit d'intervenir dans la procédure écrite et orale devant la Grande Chambre en qualité de tiers (article 36 § 1 de la Convention et article 44 § 1 du règlement de la Cour).

12. Le 7 juin 2024, le requérant et le Gouvernement ont chacun déposé un mémoire (article 59 § 1 du règlement de la Cour). De plus, les observations du Haut-Représentant et du gouvernement croate, lesquels agissaient en leur qualité de tiers intervenants, ont également été reçues respectivement le 7 octobre et le 8 novembre 2024.

13. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 20 novembre 2024.

Ont comparu :

a) *pour le Gouvernement*

M ^{me} M. MIJIĆ,	<i>agente par intérim du Gouvernement,</i>
MM. D. BUNOZA,	<i>ministre de la Justice de la Bosnie-Herzégovine,</i>
V. ŠKOBIĆ,	<i>ministre de la Justice de la Fédération de</i>
	<i>Bosnie-Herzégovine,</i>
M. M. BUKEJLOVIĆ,	<i>ministre de la Justice de la Republika Srpska,</i>
M ^{me} L. MIJOVIĆ	<i>conseillère ;</i>

b) *pour le requérant*

MM. S. KOVAČEVIĆ,	<i>requérant,</i>
J. MARKO,	
M ^{me} A. ZORNIĆ,	<i>conseils ;</i>

c) *pour le gouvernement croate*

M ^{mes} S. STAŽNIK,	<i>agente,</i>
A. PATINIOTIS,	
MM. I. PEPIC,	
M. OČURŠČAK	<i>conseillers ;</i>

d) *pour le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine*

MM. T. OTTY, KC,

conseil,

E. D'AOUST,

J. LEON DIAZ,

conseillers.

La Cour a entendu le requérant, M. Marko, M^{me} Zornić, M^{me} Mijić, M^{me} Stažnik et M. Otty KC, en leurs déclarations ainsi que le requérant, M. Marko, M^{me} Mijić, M^{me} Mijović, M^{me} Stažnik et M. Otty KC en leurs réponses aux questions posées par les juges.

14. Après l'audience, le président de la Grande Chambre, Marko Bošnjak, s'est retiré de l'affaire, son mandat à la Cour étant arrivé à son terme. En qualité de président de la Grande Chambre, il a été remplacé par Mattias Guyomar, et en qualité de membre de la composition, il a été remplacé par le premier juge suppléant, Mykola Gnatovskyy (article 24 § 3 du règlement de la Cour).

INTRODUCTION

15. La présente affaire concerne la discrimination dont le requérant aurait fait l'objet en raison des critères ethniques et territoriaux qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine et qui l'auraient empêché de voter pour les candidats de son choix aux élections législatives et présidentielles au niveau de l'État. Le requérant invoquait initialement l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention pour ses griefs relatifs à la Chambre des peuples, mais aux stades ultérieurs de la procédure devant la Cour, il a également fondé lesdits griefs sur l'article 1 du Protocole n° 12 (paragraphe 3 ci-dessus). Pour ses griefs relatifs à la présidence, il invoque l'article 1 du Protocole n° 12.

16. La Cour note que les règles constitutionnelles et électorales qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine (paragraphe 36 et 37 ci-dessous) ont été soumises à son examen dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* ([GC], n°s 27996/06 et 34836/06, §§ 38-56, CEDH 2009). Celle-ci concernait l'impossibilité qui était faite aux requérants, qui étaient respectivement d'origine rom et juive, de se porter candidats aux élections à ces deux organes de l'État au motif qu'ils n'avaient pas déclaré d'appartenance à « peuple constituant » (pour la définition des « peuples constituants », voir le paragraphe 20 ci-dessous). La Cour a conclu que l'impossibilité qui était faite aux requérants de se porter candidats aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence ne reposait pas sur une justification objective et raisonnable et qu'elle était donc contraire à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n° 12 (*Sejdić et Finci*, précité, §§ 50 et 56). Elle a par la suite répété

les conclusions qu'elle avait énoncées dans l'arrêt *Sejdić et Finci* dans une série d'affaires qui soulevaient des questions analogues concernant l'impossibilité de se présenter aux élections à ces deux organes de l'État, les autorités de l'État défendeur persistant à ne pas adopter de mesures propres à remédier aux défaillances relevées (*Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, n° 3681/06, §§ 26-43, 15 juillet 2014, *Šlaku c. Bosnie-Herzégovine* [comité], n° 56666/12, §§ 24-34, 26 mai 2016, *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, n° 41939/07, §§ 38-50, 9 juin 2016, et *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* [comité], n° 55799/18, §§ 25-29, 8 décembre 2020, ci-après désignées comme le « groupe d'affaires *Sejdić et Finci* »). Ces affaires demeurent sous la surveillance du Comité des Ministres, dans l'attente de l'exécution des arrêts concernés (paragraphe 59-61. ci-dessous).

17. Les allégations de discrimination que le requérant formule dans la présente affaire se fondent sur les mêmes règles constitutionnelles et électorales que celles qui ont été examinées par la Cour dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci* susmentionné. La cause du requérant se différencie toutefois de ces affaires antérieures en ceci que les effets supposément discriminatoires des règles litigieuses y sont contestés non pas sous l'angle du droit de se porter candidat à des élections, qui constitue l'aspect dit « passif » du droit de vote, lequel est protégé par l'article 3 du Protocole n° 1, mais du point de vue d'un électeur dans l'exercice de son droit de vote dit « actif ».

EN FAIT

I. LE CONTEXTE DE L'AFFAIRE

18. L'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine de 1995 (l'« Accord de Dayton »), qui a mis fin au conflit qui faisait rage en Bosnie-Herzégovine depuis près de quatre ans, a été l'aboutissement de quelque quarante-quatre mois de négociations intermittentes menées sous les auspices de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie et du Groupe de contact. Il a été paraphé à la base aérienne de Wright-Patterson, près de Dayton (États-Unis d'Amérique) le 21 novembre 1995, et signé à Paris le 14 décembre 1995, date de son entrée en vigueur. Il comprend onze articles qui exposent pour l'essentiel les obligations faites aux trois États contractants (ce qui était alors la République de Bosnie-Herzégovine, la République de Croatie et ce qui était alors la République fédérale de Yougoslavie) de « noter avec satisfaction et d'approuver » et de « respecter pleinement et d'encourager l'application des engagements » pris dans ses annexes (*Berić et autres c. Bosnie-Herzégovine* (déc.), n° 36357/04 et 25 autres, § 10, 16 octobre 2007). La teneur des engagements pris est exposée dans douze annexes. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine (ci-après désignée comme « la Constitution » ou « la Constitution de l'État », lorsqu'il convient

de la distinguer des constitutions des Entités) figure à l'annexe 4 de l'Accord de Dayton (paragraphe 36 ci-dessous).

19. La Constitution ainsi mise en place par l'Accord de Dayton confirmait le maintien de l'existence juridique de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État, tout en modifiant sa structure interne. En vertu des dispositions pertinentes de la Constitution, la Bosnie-Herzégovine se compose de deux entités, à savoir la Fédération de Bosnie-Herzégovine (également désignée comme la « la Fédération ») et la Republika Srpska (article I § 3 de la Constitution), ainsi que du District de Brčko, qui est la propriété commune (condominium) des deux Entités.

20. Le préambule à la Constitution qualifie les Bosniaques, les Croates et les Serbes de « peuples constituants » (paragraphe 36 ci-dessous). Une distinction y est opérée entre ces « peuples constituants » et les « autres » (les membres de minorités ethniques et les personnes qui ne déclarent d'appartenance à aucun groupe particulier, parce qu'elles ont épousé une personne d'une origine ethnique différente de la leur, parce que leurs parents ont chacun une origine ethnique différente, ou pour d'autres raisons encore). Le tableau ci-après, qui a été établi à partir des informations soumises par le Gouvernement, indique la répartition de la population entre les différents « peuples constituants » et les « autres », telle qu'elle a été relevée lors des recensements de 1991 et de 2013 :

	Bosnie-Herzégovine		Fédération de Bosnie-Herzégovine		Republika Srpska	
	1991	2013	1991	2013	1991	2013
Total (millions)	4,38	3,53	2,7	2,22	1,6	1,23
Bosniaques (%)	43,47	50,01	52,3	70,4	28	14
Croates (%)	17,38	15,4	21,9	22,4	9,2	2,4
Serbes (%)	31,21	30,8	17,6	2,5	55,5	81,5
Autres (%)	7,94	3,7	8,2	4,6	7,3	2,1

21. La protection des intérêts des « peuples constituants » est garantie au niveau de l'État par un certain nombre de dispositions constitutionnelles intégrant des mécanismes de partage du pouvoir qui visaient à faire cesser le conflit et qui rendent impossible l'adoption de décisions contre la volonté des représentants de l'un quelconque des « peuples constituants » (*Sejdić et Finci*, précité, §§ 7 et 45). La Constitution instaure ainsi un système parlementaire bicaméral (avec une Chambre des peuples – la seconde chambre de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine – composée de cinq Bosniaques et cinq Croates de la Fédération et de cinq

Serbes de la Republika Srpska), une direction collégiale de l'État – la présidence – composée de trois membres (un Bosniaque et un Croate élus dans la Fédération et un Serbe élu dans la Republika Srpska), ainsi qu'un veto au nom d'intérêts vitaux et un veto des Entités, qui peuvent être opposés tant à la Chambre des peuples qu'au sein de la présidence (voir les articles IV et V de la Constitution, cités au paragraphe 36 ci-dessous ; pour de plus amples informations sur les circonstances qui ont présidé à l'adoption de ces dispositions, voir *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, précité, §§ 13 et 14).

22. Si, selon les dispositions pertinentes de la Constitution, aucun critère ethnique ne s'applique aux élections à la Chambre des représentants, seules les personnes déclarant une appartenance à l'un des « peuples constituants » sont en droit de se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence. Les dispositions pertinentes du droit interne qui régissent les procédures d'élection à la Chambre des peuples et à la présidence sont présentées aux paragraphes 36 et 37 ci-dessous (voir, en particulier, l'article IV § 1 et l'article V § 1 de la Constitution ainsi que les articles 9.12 et 9.12a et l'article 8.1 de la loi électorale, respectivement).

23. Les dernières élections législatives et présidentielles en date au niveau de l'État ont eu lieu le 2 octobre 2022.

II. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La situation du requérant

24. Le requérant est né en 1972 et réside dans le canton de Sarajevo, qui se trouve dans la Fédération. Il est politologue et, selon les informations figurant au dossier, il exerce également les fonctions de conseiller politique auprès d'un membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, M. Željko Komšić¹. Il n'a pas communiqué d'informations lors de la procédure devant la Cour en ce qui concerne son appartenance ethnique déclarée, qu'il juge « sans objet » aux fins de sa cause (pour ce qui est des observations soumises par les parties au sujet de l'appartenance ethnique déclarée par le requérant, voir les paragraphes 31-35 ci-dessous).

25. Le requérant a introduit sa requête auprès de la Cour le 30 août 2022, soit avant la tenue des dernières élections en date au niveau de l'État le 2 octobre 2022. Il allègue qu'à cause de la combinaison des critères ethniques et territoriaux qui s'appliquent selon lui à la composition de la Chambre des peuples et de la présidence, il se voit empêché, lors des élections à ces organes, de voter pour les candidats de son choix ou de favoriser d'une autre manière leur sélection, ce qui s'analyse à ses yeux en une

¹ M. Željko Komšić est le membre croate de la présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine qui a été élu sur le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Il est également le chef du Front démocratique, l'un des principaux partis politiques multiethniques de la Bosnie-Herzégovine.

discrimination. Il n'a saisi aucune juridiction ou autorité interne de ces griefs avant d'introduire sa requête auprès de la Cour. Il n'indique pas s'il a voté aux élections d'octobre 2022.

26. D'après les informations qui ont été obtenues sur le site web officiel de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, les quinze sièges de la Chambre des peuples ont été répartis comme suit à l'issue des élections législatives d'octobre 2022² :

Fédération de Bosnie-Herzégovine		Republika Srpska
Bosniaques	Croates	Serbes
<i>Peuple et Justice</i> (NiP) : 1	<i>Union démocratique croate de Bosnie-Herzégovine</i> (HDZ BiH) : 3	<i>Alliance des sociaux-démocrates indépendants</i> (SNSD) : 3
<i>Parti d'action démocratique</i> (SDA) : 2	<i>Union démocratique croate 1990</i> (HDZ 1990) : 1	<i>Parti démocratique serbe</i> (SDS) : 1
<i>Front démocratique</i> (DF) : 1	Délégué indépendant : 1	<i>Parti du progrès démocratique</i> (PDP) : 1
<i>Parti pour la Bosnie-Herzégovine</i> (SBiH) : 1		

B. Faits intervenus à la suite de l'adoption de l'arrêt de la chambre

1. Observations relatives à la couverture médiatique dont a fait l'objet l'arrêt de la chambre

27. Le 20 juin 2023, à l'issue des délibérations qu'elle avait tenues en chambre du conseil, une chambre de la quatrième section adopta son arrêt dans la présente affaire (paragraphe 5 ci-dessus). Le 28 août 2023, soit un jour avant le prononcé de l'arrêt de la chambre (*ibidem*), le Gouvernement signala à la Cour un article qui avait été publié par un organe de presse local la veille au soir et qui, selon lui, révélait le contenu de l'arrêt de la chambre qui allait être rendu public. Le Gouvernement affirmait en outre que, le soir même, le requérant avait également commenté personnellement la décision de la Cour dans les médias audiovisuels et écrits et qu'il avait déclaré qu'« il savait que la Cour avait accueilli sa requête et conclu à une violation de ses droits ».

28. Par une lettre datée du 13 septembre 2023, la Cour demanda au requérant de lui présenter des explications sur le point de savoir si et, le cas échéant, comment il avait eu connaissance du contenu de l'arrêt de la chambre avant que celui-ci n'eût été prononcé le 29 août 2023.

29. Dans la réponse qu'il adressa à la Cour le 19 septembre 2023, le requérant niait avoir eu la moindre connaissance du contenu de l'arrêt de la

² <https://www.parlament.ba/delegate/List?page=1> (dernière consultation le 25 juin 2025).

chambre avant sa publication. Il expliquait que, lorsqu'il avait été reçu dans les médias le 27 août 2023, ce dont le Gouvernement aurait fait mention, il s'était contenté de dire qu'il savait que la Cour avait accepté d'examiner les griefs qu'il soulevait relativement à une violation de ses droits, information qu'il disait tirer du document public intitulé « Annonce d'arrêts et décisions 29-31 août 2023 », lequel aurait été publié sur le site web de la Cour le 23 août 2023. Il affirmait avoir par ailleurs dit très clairement qu'il ignorait tout du contenu de l'arrêt. Selon lui, les propos que le présentateur de l'émission avait tenus au sujet de ce contenu n'étaient que pures spéculations, comme cela serait devenu évident après la publication de l'arrêt, le 29 août 2023.

30. Dans cette même lettre, le requérant déclarait également que, selon des allégations circulant dans les médias locaux, certains acteurs de la vie politique de la Bosnie-Herzégovine, en coopération avec l'agente par intérim du Gouvernement (M^{me} Harisa Bačvić) et certaines personnalités politiques de la Croatie, avaient fait pression sur la Cour afin d'obtenir qu'une opinion dissidente fût jointe à l'arrêt de la chambre. Le requérant indiquait que ces allégations ne pouvaient être ni confirmées ni infirmées, mais qu'elles lui « inspiraient un sentiment de crainte et de malaise, surtout à l'idée que l'estimable Cour pût être influencée par des pressions politiques ».

2. Observations relatives à l'appartenance ethnique déclarée du requérant

31. Dans le mémoire qu'il remit à la Grande Chambre le 7 juin 2024, le Gouvernement soumettait des informations qui laissaient entendre que le requérant avait déclaré une appartenance au peuple croate lorsqu'il siégeait au conseil municipal de Sarajevo pendant la période comprise entre 2012 et 2016. Ces informations provenaient d'un tirage papier (daté du 16 mai 2024) du profil du requérant qui était apparemment publié sur le site web³ officiel de la municipalité de Sarajevo et dans lequel le champ « origine ethnique » indiquait « Croate ».

32. Par une lettre datée du 18 juin 2024, le requérant contesta l'exactitude des informations qui avaient été communiquées par les agentes par intérim du Gouvernement. À cet égard, il disait qu'il était tenu, par souci de vérité, de soumettre à la Cour un tirage papier de la page web en question qui avait été effectué le 18 juin 2024, dans lequel il apparaissait que le champ concerné était vide. À sa lettre était joint un certificat émanant du chef du service des affaires de la municipalité qui attestait selon lui l'authenticité des données figurant sur cette page web, telle qu'elle avait été soumise par le requérant, et qui aurait été établi à la demande de ce dernier le 18 juin 2024. Le requérant alléguait par ailleurs n'avoir « utilisé [sa] propre origine ethnique » ni dans

³ <https://gradskovijece.sarajevo.ba/vijecnik/slaven-kovacevic/> (dernière consultation le 25 juin 2025).

son formulaire de requête ni dans ses observations ultérieures, parce qu'il estimait que cette information ne pouvait et ne devrait pas être utilisée pour les « questions relatives [au] droit de vote actif ».

33. Le Gouvernement réagit à la lettre du requérant le 31 juillet 2024. Il relatait que, dans l'intérêt du bon déroulement de la procédure et afin d'éviter d'induire la Cour en erreur, il avait demandé à la municipalité de Sarajevo i) de confirmer que, pendant la période comprise entre 2012 et le 16 mai 2024, le champ « origine ethnique » sur la page web en question indiquait bien « Croate », et ii) de préciser quand et à la demande de qui l'indication de l'origine ethnique du requérant comme étant « Croate » avait été supprimée du site web officiel de la municipalité. Le Gouvernement affirmait que, selon les informations que la présidente du conseil municipal lui avait communiquées le 12 juillet 2024, lesquelles étaient jointes à sa lettre, les données visées relatives à l'origine ethnique du requérant avaient été supprimées du site web le 12 juin 2024 à la demande orale de l'intéressé.

34. Dans sa réponse, soumise le 10 septembre 2024, le requérant maintenait que les déclarations qu'avaient faites les agentes par intérim du Gouvernement étaient « erronées, illégales et manipulatrices ». Il affirmait que, s'il avait bien siégé au conseil municipal de Sarajevo pendant la période 2015-2016, il n'avait jamais donné au conseil municipal son consentement aux fins du recueil, du traitement, de l'utilisation, de la publication ou du transfert de ses données personnelles. Il était donc clair à ses yeux que les agentes par intérim du Gouvernement s'étaient procuré l'information en question, que celle-ci fût correcte ou non, de manière illégale. Il réaffirmait également qu'il considérait l'information relative à son origine ethnique comme étant dénuée de pertinence pour sa cause.

35. Par une lettre datée du 14 octobre 2024, le Gouvernement a communiqué à la Cour, entre autres, une lettre adressée par l'ambassade de la République de Croatie en Bosnie-Herzégovine au ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine le 10 octobre 2024. Cette lettre, qui portait la signature de l'ambassadeur, certifiait que le requérant possédait la nationalité croate et qu'au moment de l'acquisition de cette nationalité, « il avait fait une déclaration d'appartenance au peuple croate ».

LE CADRE JURIDIQUE ET LA PRATIQUE PERTINENTS

I. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES

A. La Constitution de l'État (annexe 4 de l'accord de Dayton)

36. Les dispositions de la Constitution de l'État qui sont pertinentes en l'espèce sont ainsi libellées :

Préambule

« (...) »

Les Bosniaques, les Croates et les Serbes, peuples constitutifs (avec d'autres) et citoyens de la Bosnie-Herzégovine, décident par la présente que la Constitution de la Bosnie-Herzégovine est ainsi conçue :

(...) »

Article I

La Bosnie-Herzégovine

« 1. Pérennité de la République

La République de Bosnie-Herzégovine, dont le nom officiel est dorénavant « Bosnie-Herzégovine », conserve son existence légale d'état au regard du droit international, avec sa structure interne modifiée comme en dispose la présente Constitution et dans ses frontières internationalement reconnues actuelles (...)

(...)

3. Composition

La Bosnie-Herzégovine est formée de deux Entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska (ci-après dénommées « les Entités »).

Article II

Droits de l'homme et libertés fondamentales

« (...) »

2. Normes internationales

Les droits et libertés reconnus dans la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans les protocoles y relatifs s'exercent directement en Bosnie-Herzégovine. Ces instruments priment toute autre loi.

(...)

4. Non-discrimination

La jouissance des droits et libertés prévus au présent Article ou dans les accords internationaux énumérés dans l'Annexe 1 de la Constitution est garantie [à toute personne en Bosnie-Herzégovine] sans discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, les liens avec une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre considération.

(...)

6. Application

La Bosnie-Herzégovine et les tribunaux, les administrations, les organes politiques et les organismes publics fonctionnant sous l'autorité ou sur le territoire des Entités reconnaissent et respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales visés au paragraphe 2 ci-dessus. »

Article IV
Assemblée parlementaire

« L'Assemblée parlementaire est formée de deux chambres : la Chambre des peuples et la Chambre des représentants.

1. Chambre des peuples

La Chambre des peuples est composée de quinze délégués, originaires pour les deux tiers de la Fédération (cinq Croates et cinq Bosniaques) et pour le tiers restant de la Republika Srpska (cinq Serbes).

a) Les délégués croates et bosniaques désignés de la Fédération sont choisis respectivement par les délégués croates et bosniaques de la Chambre des peuples de la Fédération⁴. Les délégués de la Republika Srpska sont choisis par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska⁵.

(...)

2. Chambre des représentants

(...)

3. Procédures

a) Chaque chambre se réunit à Sarajevo dans les trente jours de la désignation ou de l'élection de ses membres.

b) Chaque chambre adopte à la majorité des voix son règlement intérieur et choisit en son sein un Serbe, un Bosniaque et un Croate pour assumer les fonctions de président et de vice-présidents, chacun d'eux prenant tour à tour la présidence.

c) Toute loi doit être approuvée par les deux chambres.

d) Toute décision d'une chambre est prise à la majorité des membres présents et votant de celle-ci. Les délégués et les membres font tous les efforts possibles pour que la majorité comprenne au moins un tiers des voix des délégués ou membres de chaque Entité. Si un vote majoritaire ne comprend pas le tiers des voix des délégués ou membres originaires de chaque Entité, le Président et les Vice-Présidents se réunissent en commission et s'efforcent de faire approuver la décision dans les trois jours suivant le scrutin. S'ils n'y parviennent pas, la décision est prise à la majorité des voix des membres présents et votant pourvu que les voix contre ne représentent pas les deux tiers ou davantage des suffrages des délégués ou membres élus de l'une ou l'autre Entité.

e) Un projet de décision de l'Assemblée parlementaire peut être déclaré préjudiciable aux intérêts vitaux du peuple bosniaque, du peuple croate ou du peuple serbe à la majorité des délégués bosniaques, croates ou serbes, selon le cas, choisis conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1 ci-dessus. Le projet de décision doit être approuvé par la Chambre des peuples à la majorité des voix des délégués bosniaques, des délégués croates et des délégués serbes présents et votant.

⁴ Les membres de la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sont désignés par les assemblées cantonales de la Fédération. Les membres des assemblées cantonales sont élus directement. Pour plus d'informations, voir les paragraphes 39 et 40 de l'arrêt.

⁵ Les membres de l'Assemblée nationale de la Republika Srpska sont élus directement. Pour plus d'informations, voir les paragraphes 41 et 42 de l'arrêt.

f) Quand la majorité des délégués bosniaques, des délégués croates ou des délégués serbes s'oppose au recours à l'alinéa e) ci-dessus, le Président de la Chambre des peuples réunit immédiatement une commission conjointe de trois délégués, désignés respectivement par les délégués bosniaques, les délégués croates et les délégués serbes, pour trouver une solution. Si la Commission n'y parvient pas dans les cinq jours, la question est portée devant la Cour constitutionnelle, qui l'examine avec diligence du point de vue de la régularité des procédures.

(...)

4. Fonctions

L'Assemblée parlementaire :

- a) Légifère pour donner suite aux décisions de la Présidence ou accomplir les fonctions qui lui incombent en vertu de la présente Constitution ;
- b) Décide de l'origine et du montant des ressources nécessaires au fonctionnement des institutions de Bosnie-Herzégovine et à l'accomplissement des obligations internationales de la Bosnie-Herzégovine ;
- c) Approuve le budget des institutions de Bosnie-Herzégovine ;
- d) Se prononce sur la ratification des traités ;
- e) Tranche toute autre question dont la solution est nécessaire à l'accomplissement de ses devoirs ou qui lui est soumise d'accord entre les Entités. »

Article V Présidence

« La Présidence de Bosnie-Herzégovine est composée de trois membres : un Bosniaque et un Croate, directement élus dans le territoire de la Fédération, et un Serbe, directement élu dans le territoire de la Republika Srpska.

1. Mode d'élection et mandat

a) Les membres de la Présidence sont élus directement dans chaque Entité (chaque électeur votant pour pourvoir un siège), conformément au code électoral adopté par l'Assemblée parlementaire (...) Toute vacance à la Présidence est pourvue par un représentant de la même Entité, conformément à la loi qu'aura adoptée l'Assemblée parlementaire.

(...)

2. Procédures

(...)

c) La Présidence s'efforce de prendre toutes ses décisions [qui portent sur les domaines énumérés aux alinéas a) à e) du paragraphe 3 de l'Article V] par consensus. Sous réserve de l'alinéa d) ci-dessous, ces décisions peuvent être également adoptées par deux membres, lorsque toutes les tentatives de consensus ont échoué.

d) Un membre dissident de la Présidence peut déclarer qu'une décision de celle-ci porte atteinte aux intérêts vitaux de l'Entité sur le territoire de laquelle il a été élu, à condition qu'il le fasse dans les trois jours de l'adoption de cette décision. Celle-ci est immédiatement portée devant l'Assemblée nationale de la Republika Srpska si c'est le membre originaire de ce territoire qui la conteste, devant les délégués bosniaques de la Chambre des peuples de la Fédération, si c'est le membre bosniaque, ou devant les

délégués croates de la Chambre des peuples si c'est le membre croate. Si la contestation est confirmée dans les dix jours du renvoi par les deux tiers des personnes appelées à se prononcer, la décision de la Présidence contestée ne prend pas effet.

3. Fonctions

La Présidence :

- a) Conduit la politique étrangère de la Bosnie-Herzégovine ;
- b) Nomme les ambassadeurs et autres représentants internationaux de la Bosnie-Herzégovine, dont les deux tiers au plus sont originaires du territoire de la Fédération ;
- c) Représente la Bosnie-Herzégovine dans les institutions et les organismes internationaux et européens et, le cas échéant, demande que la Bosnie-Herzégovine devienne membre de ces institutions ou de ces organismes ;
- d) Négocie, dénonce et, avec l'approbation de l'Assemblée parlementaire, ratifie les traités auxquels la Bosnie-Herzégovine est partie ;
- e) Exécute les décisions de l'Assemblée parlementaire ;
- f) Propose, sur recommandation du Conseil des ministres, le budget annuel de l'Assemblée parlementaire ;
- g) Rend compte à l'Assemblée parlementaire, à la demande de celle-ci mais au moins une fois par an, des dépenses de la Présidence ;
- h) Assure la coordination nécessaire avec les organismes internationaux et non gouvernementaux en Bosnie-Herzégovine ;
- i) Accomplit toute autre tâche qui est nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions, qui lui est confiée par l'Assemblée parlementaire, ou qui fait l'objet d'un accord entre les Entités.

4. Conseil des Ministres

La Présidence nomme le Président du Conseil des ministres, qui prend ses fonctions quand sa nomination est approuvée par la Chambre des représentants. Le Président du Conseil nomme un ministre des affaires étrangères, un ministre du commerce extérieur et les autres ministres, selon que de besoin, qui prennent leurs fonctions quand leur nomination est approuvée par la Chambre des représentants.

- a) Le Président du Conseil et les ministres forment le Conseil des ministres, responsable devant l'Assemblée parlementaire de l'application des politiques et des décisions de la Bosnie-Herzégovine dans les domaines visés aux alinéas 1, 4 et 5 de l'Article III, en ce qui concerne notamment les dépenses de l'État, dont il rend compte au moins une fois par an.

(...) »

Article VI
Cour constitutionnelle

« 1. Composition

La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine est formée de neuf membres⁶.

a) Quatre membres sont choisis par la Chambre des représentants de la Fédération, deux membres par l'Assemblée de la Republika Srpska. Les trois membres restants sont choisis par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, après consultation avec la Présidence.

(...)

2. Procédures

a) Le quorum est constitué par la majorité des membres de la Cour.

b) La Cour arrête son propre règlement à la majorité de ses membres. Ses procédures sont publiques. Ses décisions sont motivées ; elles sont publiées.

3. Compétence

La Cour constitutionnelle veille au respect de la Constitution.

a) La Cour constitutionnelle a compétence exclusive pour régler tout différend apparaissant dans le cadre de la Constitution entre les Entités, entre la Bosnie-Herzégovine et une Entité ou les deux ou entre les institutions de Bosnie-Herzégovine (...)

Les différends ne peuvent être soumis à la Cour que par un membre de la Présidence, le Président du Conseil des ministres, le Président ou le Vice-Président de l'une ou l'autre Chambre de l'Assemblée parlementaire, par le quart des membres de l'une ou l'autre des Chambres de l'Assemblée parlementaire ou par le quart des membres de l'une ou l'autre chambre législative d'une Entité.

b) La Cour constitutionnelle est compétente en appel pour les questions soulevées dans le cadre de la Constitution par le jugement d'un autre tribunal de Bosnie-Herzégovine.

c) La Cour constitutionnelle est compétente pour les questions que lui soumet tout tribunal de Bosnie-Herzégovine sur le point de savoir si telle loi qui fonde la validité de la décision de ce tribunal est conforme à la Constitution, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et aux protocoles y relatifs ou aux lois de Bosnie-Herzégovine, ou si existe ou s'applique une règle générale du droit international public qui est pertinente pour la décision de ce tribunal.

4. Décisions

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et obligatoires. »

⁶ D'après les informations disponibles sur le site web officiel de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, au 25 juin 2025, celle-ci comptait sept membres, l'Assemblée nationale de la Republika Srpska n'ayant pas sélectionné les deux membres issus de cette Entité.

B. La loi électorale

37. La loi électorale de 2001 (*Izborni zakon*, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n^{os} 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22 et 24/4) est entrée en vigueur le 27 septembre 2001. Ses dispositions pertinentes, qu'il s'agisse de dispositions générales ou de dispositions relatives à la conduite des élections au niveau de l'État, sont ainsi libellées (pour une présentation du cadre juridique applicable au niveau des Entités, voir les paragraphes 38-42 ci-dessous).

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 1.1a

« Ci-après sont définies certaines des expressions qui sont utilisées dans la présente loi :

(...)

9) Par « résidence permanente », on entend une commune, une ville ou un district dans lequel un citoyen s'est installé avec l'intention d'y vivre à titre permanent.

(...) »

Article 1.4

« 1) Tout citoyen de Bosnie-Herzégovine ayant atteint l'âge de dix-huit ans révolus est en droit de voter et d'être élu en vertu de la présente loi.

(...) »

Article 1.5

« 1) Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine qui disposent du droit de vote en vertu de la présente loi sont en droit de voter en personne dans la commune de leur résidence permanente.

(...) »

Chapitre 3 Registre des électeurs

Article 3.9

« 1) Tout citoyen de Bosnie-Herzégovine qui dispose du droit de vote doit être inscrit au registre central des électeurs de la circonscription de base dans laquelle il est enregistré en qualité de résident permanent en Bosnie-Herzégovine, sauf si la présente loi en dispose autrement.

(...) »

Chapitre 6

Protection des droits électoraux

Article 6.1

« La protection des droits électoraux est assurée par les commissions électorales et par la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine. »

Article 6.2

« 1) Tout électeur et toute entité politique dont un droit qui lui est garanti par la présente loi a fait l'objet d'une violation peut déposer une plainte auprès de la Commission électorale centrale au plus tard dans les soixante-douze heures après que la violation a eu lieu, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

2) Lorsqu'elles sont avisées de pareilles violations, les commissions électorales engagent, en vertu de leur autorité et dans les limites de leur compétence, une procédure contre une entité politique, ou contre des agents de l'administration électorale ou des personnes qui ont été embauchées par elle sous un autre statut pour violations des dispositions de la présente loi.

(...) »

Article 6.6

« 1) La Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine est compétente pour statuer en première instance sur les plaintes introduites relativement à des violations de règles de procédure électorales, des droits électoraux (...)

2) Les décisions des commissions électorales sont susceptibles d'un appel qui doit être formé auprès de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine au plus tard dans les soixante-douze heures après la réception de la décision rendue en première instance.

(...) »

Article 6.9

« 1) La chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine est compétente pour connaître des recours qui sont introduits contre des décisions de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (...) »

Chapitre 8

Présidence de la Bosnie-Herzégovine

Article 8.1

« 1) Les membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine qui sont directement élus dans le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine – un Bosniaque et un Croate – sont élus par les électeurs inscrits au registre des électeurs appelés à voter dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Un électeur inscrit au registre des électeurs appelés à voter dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine peut voter soit pour le membre bosniaque, soit pour le membre croate de la présidence, mais non pour les deux. Sont élus le candidat bosniaque et le candidat croate qui recueillent le plus grand nombre de suffrages parmi les candidats du même « peuple constituant ».

ARRÊT KOVAČEVIĆ c. BOSNIE-HERZÉGOVINE

2) Le membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine qui est directement élu dans le territoire de la Republika Srpska – un Serbe – est élu par les électeurs inscrits au registre central des électeurs appelés à voter dans la Republika Srpska. Est élu le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages.

(...) »

Chapitre 9

(...)

Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine

Article 9.12

« La Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine se compose de quinze délégués, dont deux tiers sont issus de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (cinq Croates et cinq Bosniaques) et un tiers est issu de la Republika Srpska (cinq Serbes). »

Article 9.12a

« 1) Les délégués croates et bosniaques de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine sont élus respectivement par le groupe des délégués croates ou le groupe des délégués bosniaques à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

2) Les délégués croates et bosniaques à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine élisent les délégués de leurs « peuples constituants » respectifs.

3) Les délégués serbes et les délégués du groupe des « autres » à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ne participent pas au processus d'élection des délégués bosniaques et croates de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine.

4) Les délégués de la Republika Srpska (cinq Serbes) à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine sont élus par l'Assemblée nationale de la Republika Srpska.

5) Les délégués bosniaques et croates et les délégués du groupe des « autres » à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska participent au processus d'élection des délégués de la Republika Srpska à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. »

Article 18.2

« Tout citoyen de Bosnie-Herzégovine qui est inscrit au registre des électeurs appelés à voter pour le district de Brčko est en droit de voter :

1. pour les membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine et de la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, en utilisant le bulletin de vote approprié dans l'Entité dont il a la citoyenneté⁷ ;

(...) »

C. Le droit interne pertinent relatif aux Entités

38. On trouvera ci-après une présentation du cadre juridique qui régit le processus électoral dans chacune des deux Entités en ce qui concerne l'élection des délégués à la Chambre des peuples de l'État, tel qu'il est exposé aux chapitres 10 et 11 de la loi électorale.

1. Fédération de Bosnie-Herzégovine

39. La Fédération de Bosnie-Herzégovine se compose de dix unités fédérales (également appelés « cantons »). Chaque canton possède sa propre assemblée (« assemblée cantonale »), dans laquelle le nombre de délégués s'échelonne de 20 à 35, suivant le nombre d'électeurs inscrits au registre central des électeurs du canton. Ces délégués sont élus au suffrage direct et au scrutin secret lors d'élections qui se tiennent sur l'ensemble du territoire du canton, et sur la base des votes exprimés par les citoyens qui, en vertu de la loi électorale, ont le droit de voter dans la commune de leur résidence permanente (articles 1.4 et 1.5 de la loi électorale, cités au paragraphe 37 ci-dessus). Sur le bulletin de vote utilisé lors des élections aux assemblées cantonales figurent différentes listes de partis et de coalitions, ainsi que les noms de candidats indépendants. La déclaration d'appartenance ethnique des candidats n'y est pas mentionnée. Les mandats sont attribués selon un système de représentation proportionnelle.

40. Une fois que les assemblées cantonales ont été constituées au suffrage direct, dans chacune d'elles, les représentants des trois « peuples constituants » et du groupe des « autres » élisent au scrutin secret les délégués de leurs groupes respectifs qui siégeront à la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (également désignée comme la « Chambre des peuples de la Fédération »). Celle-ci, une fois qu'elle a été ainsi constituée, se compose de 80 délégués élus au suffrage indirect : 23 délégués représentent chacun des trois « peuples constituants », et 11 délégués représentent le groupe des « autres ».

⁷ Tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine possèdent également la citoyenneté de l'Entité dans laquelle ils ont déclaré leur résidence permanente. Puisque le district de Brčko est la propriété commune (condominium) des deux Entités, ses résidents sont en droit de choisir l'Entité dont ils entendent être les citoyens.

2. *Republika Srpska*

41. L'Assemblée nationale de la Republika Srpska se compose de 83 membres élus au suffrage direct par les électeurs inscrits au registre central des électeurs appelés à voter dans la Republika Srpska. Elle doit compter au moins quatre représentants de chacun des « peuples constituants ».

42. Au total, 63 membres sont élus selon un système de représentation proportionnelle, dans neuf circonscriptions plurinominales qui sont définies par la loi électorale de la Republika Srpska. Les vingt mandats restants sont des mandats de compensation, qui sont attribués dans l'ensemble du territoire de la Republika Srpska.

D. Le cadre juridique et la pratique pertinents applicables à l'agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour

1. Le droit et la pratique internes

43. Les dispositions pertinentes de la loi de 2003 sur le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine (*Zakon o vijeću ministara Bosne i Hercegovine*, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n° 30/03, telle que modifiée) (ci-après « la loi sur le Conseil des ministres ») sont ainsi libellées :

Article 17

« Dans l'exercice de ses droits et obligations, le Conseil des ministres adopte des décisions, des conclusions et des résolutions, des projets et des propositions de lois, des analyses, des documents d'information, des documents stratégiques, des programmes, des accords, des protocoles et d'autres actes (ci-après : les « actes »). »

Article 18

« 1. Le Conseil des ministres adopte des actes relevant de sa compétence à la majorité des voix des membres présents et soumet au vote toutes les questions et tous les sujets sur lesquels l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine prend ultérieurement une décision définitive.

2. Le Conseil des ministres se prononce, en principe, par consensus entre ses membres présents et votant sur d'autres questions, en particulier sur les réglementations, les nominations et les affectations [qui relèvent] de son champ de compétence, ainsi que sur les règles de procédure et leur interprétation.

3. En l'absence de consensus, le président du Conseil des ministres convoque le ou les membres du Conseil des ministres qui s'opposent [au projet de décision], en vue de parvenir à une solution. Si un consensus n'est pas trouvé par cette voie dans les sept jours, le Conseil des ministres se prononce conformément au paragraphe 1 du présent article, à condition que la majorité inclue la voix d'au moins un membre de chacun des peuples constituants. »

Article 22

« 1. Afin de conduire ses activités d'une manière qui en assure l'exhaustivité, l'efficacité, la haute qualité et la cohérence, le Conseil des ministres crée, à titre permanent ou temporaire, des bureaux, des directions, des services, des comités et d'autres organes (...) »

44. Lors de sa trentième session, le 6 novembre 2003, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine a adopté une décision portant création du « représentant/[de l']agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour européenne des droits de l'homme [ci-après « l'agent »] et du bureau [de l'agent] » (ci-après « la décision relative à l'agent ») (Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n° 30/03 du 24 décembre 2003, modifiée le 5 août 2005, le 26 février 2019 et le 20 mai 2021). Cette décision a été adoptée conformément aux articles 17 et 22 § 1 de la loi sur le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, qui sont cités au paragraphe précédent.

45. L'article 2 de la décision relative à l'agent dispose que celui-ci représente le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour et que la communication entre la Bosnie-Herzégovine et la Cour doit s'opérer par son intermédiaire.

46. L'article 3 de la décision relative à l'agent (telle que modifiée le 26 février 2019) dispose que le bureau de l'agent doit compter trois agents. L'article 4 dispose que la procédure de sélection des agents doit se dérouler conformément à la loi sur la fonction publique dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine, que les nominations doivent être effectuées par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine pour une période de cinq ans et qu'elles sont renouvelables une seule fois.

47. L'article 5 de la décision relative à l'agent (telle que modifiée le 5 août 2005) dispose en outre que l'agent a pour fonction et pour responsabilité, en se fondant sur les faits établis et en se conformant à la législation de la Bosnie-Herzégovine, de soumettre des observations écrites à la Cour, de participer aux audiences devant elle, de demander qu'une cause soit entendue devant la Grande Chambre et d'accomplir toutes autres actions liées à sa qualité de partie à la procédure devant la Cour.

48. Enfin, l'article 13 dispose que le bureau de l'agent relève, sur le plan administratif, du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, dont les compétences sont définies dans la loi sur les ministères et les autres organes administratifs de la Bosnie-Herzégovine, qui a été adoptée par l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine en 2003 (*Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine*, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n° 5/03, telle que modifiée). Cette loi, telle que modifiée par l'Assemblée parlementaire les 14 et 16 juillet 2004 (Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n° 42/04), dispose que le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés est chargé d'établir et d'encadrer l'agent devant la Cour européenne des droits de l'homme et le bureau de l'agent.

49. La nomination de tous les agents par intérim des organes administratifs de la Bosnie-Herzégovine – y compris celle d’un agent par intérim du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour, à l’expiration du mandat du ou des agents sélectionnés conformément à l’article 4 de la décision du Conseil des ministres mentionnée au paragraphe 44 ci-dessus – se déroule conformément à l’article 55a de la loi de 2002 sur l’administration de la Bosnie-Herzégovine (*Zakona o upravi*, Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine n^{os} 32/02, 102/09 et 72/17), dont les dispositions pertinentes sont ainsi libellées :

« 2. L’organe qui est chargé de nommer le chef d’une organisation administrative indépendante ou d’une organisation administrative relevant d’un ministère, ainsi que les chefs d’autres institutions de la Bosnie-Herzégovine qui ont été instaurées en application d’une loi spéciale ou auxquelles sont confiées des fonctions de gestion en vertu d’une telle loi, lorsque le mandat du chef nommé prend fin pour une raison autre que l’expiration de la période pour laquelle il a été nommé, désigne un chef par intérim qui devra assurer le bon fonctionnement de l’institution concernée dans le seul cas où le chef adjoint est empêché de remplir ses fonctions.

3. Le chef par intérim peut être nommé pour une période ne pouvant excéder trois mois. À titre exceptionnel, et afin d’éviter des conséquences préjudiciables pour les activités et le fonctionnement de l’institution concernée, l’organe responsable (...) peut décider de prolonger le mandat d’un chef par intérim pour une nouvelle période de trois mois, dans les cas où cela est particulièrement justifié, par exemple lorsque la procédure de nomination du chef et du chef adjoint n’est pas achevée (...) »

50. Dans une procédure que l’agente par intérim du Gouvernement devant la Cour actuellement en exercice, à savoir M^{me} Monika Mijić, avait engagée contre le ministère des Droits de l’homme et des Réfugiés de la Bosnie-Herzégovine, la chambre d’appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine s’est penchée sur l’application de l’article 55a de la loi sur l’administration de la Bosnie-Herzégovine dans le contexte des prolongations successives dont le mandat de l’intéressée avait fait l’objet dans l’attente de la fin de la procédure de nomination de l’agent (permanent).

51. Il ressort de la décision de la chambre d’appel que M^{me} Monika Mijić a été nommée agente par intérim par une décision du Conseil des ministres du 26 février 2019 et que son mandat a été prolongé à trois reprises (à chaque fois pour une période de trois mois), la procédure de nomination de l’agent (permanent) n’ayant toujours pas été achevée. À l’expiration de la dernière période de prolongation, le 26 février 2020, le ministère des Droits de l’homme et des Réfugiés a proposé au Conseil des ministres de nommer de nouveaux agents par intérim. Le Conseil des ministres n’ayant pas donné suite, le ministère des Droits de l’homme et des Réfugiés a « radié » l’agente par intérim du régime fiscal et assurantiel dont elle relevait, arguant qu’il n’existait pas de base légale pour la poursuite de son mandat, et l’a ainsi effectivement démise de ses fonctions. M^{me} Monika Mijić a contesté cette décision devant la commission de recours de la fonction publique du Conseil des ministres, puis devant la Cour de Bosnie-Herzégovine, qui ont toutes deux

ordonné le rétablissement de ses droits prévus par la loi, le Conseil des ministres étant selon eux la seule autorité habilitée à nommer et à révoquer des agents. Le ministère a demandé l'annulation de ces décisions mais, le 23 mars 2022, la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine a rejeté sa demande, à raison de l'absence de tout élément de nature à prouver que le Conseil des ministres eût relevé M^{me} Monika Mijić de ses fonctions d'agente par intérim, même après l'expiration de son mandat. Les parties pertinentes de la décision de la chambre d'appel sont ainsi libellées (**gras ajouté**) :

« Considérant que le 17 octobre 2019 le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés avait publié des avis de vacance pour le poste de chef du bureau du représentant (agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour européenne des droits de l'homme) (...) et que la procédure en question n'a pas encore été clôturée à ce jour, l'obligation pour la chef par intérim de s'acquitter de ses fonctions et de ses missions ordinaires et d'exercer les pouvoirs de chef par intérim du bureau du représentant ne prendra pas fin dans la situation en cause, afin que cette institution soit à même de continuer à fonctionner jusqu'à ce que la procédure qui est prescrite par la loi pour la nomination de son chef soit conclue.

L'article 55a §§ 3, 4 et 5 de la loi sur l'administration (...) dispose qu'un agent par intérim doit être nommé pour une période ne pouvant excéder trois mois et que, à titre exceptionnel, afin d'éviter toutes conséquences préjudiciables pour les activités et le fonctionnement de l'institution, l'autorité [qui est chargée de] nommer un chef par intérim peut (...) dans les situations où cela se justifie particulièrement, prendre une décision prolongeant le mandat de l'agent par intérim pour une nouvelle période de trois mois. **Étant donné qu'en l'espèce, la procédure destinée à pourvoir le poste vacant (...) n'a toujours pas été achevée, il découle à l'évidence des dispositions susmentionnées de la loi sur l'administration que l'institution ne peut pas être privée de chef à cause de l'expiration du mandat du chef en exercice, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit d'un chef permanent ou d'un chef par intérim. Puisque l'agent par intérim se voit attribuer la totalité des droits, des fonctions et des pouvoirs dont le chef est investi, il est clair que le Conseil des ministres a l'intention de prolonger les activités de l'agente par intérim jusqu'à ce que la procédure qui est prévue par la loi pour la nomination du chef de l'institution soit conclue, afin d'éviter que ne soient causés des dommages irréparables aux missions et aux fonctions qui sont menées devant la [Cour].** De plus, l'intention du Conseil des ministres de permettre au (...) bureau de continuer à fonctionner apparaît aussi clairement à la lumière du fait que, alors que la période en cause a expiré, la demanderesse [c'est-à-dire M^{me} Monika Mijić] continue de s'acquitter de ses missions et de ses fonctions au sein du bureau, conformément à la décision susmentionnée du Conseil des ministres [de la Bosnie-Herzégovine]. »

La décision de la chambre d'appel indique en outre (voir également le paragraphe 81 ci-dessous) que M^{me} Monika Mijić a de nouveau été nommée agente par intérim par le Conseil des ministres le 20 mai 2021 pour une période de trois mois, avec effet à compter du 30 mars 2021, et qu'à l'expiration de cette période, le 30 juin 2021, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés a de nouveau cherché à la « radier ». Il apparaît toutefois, au vu des informations qui figurent au dossier, que M^{me} Monika Mijić continue depuis lors de remplir les fonctions d'agente par intérim, le

Conseil des ministres ne s'étant pas prononcé sur sa révocation, comme indiqué dans la décision de la chambre d'appel.

2. Notifications adressées à la Cour durant la période pertinente au sujet de l'agent du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour

52. Le 15 janvier 2021, la Cour s'est vu notifier la nomination de trois agentes par intérim chargées de représenter le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine devant elle, à savoir M^{me} Harisa Bačvić, M^{me} Monika Mijić et M^{me} Jelena Cvijetić. Selon les informations qui figuraient dans la lettre, ces nominations avaient été prononcées par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine lors de la séance qu'il avait tenue le 29 décembre 2020.

53. Par une lettre datée du 19 avril 2024, la Cour a été informée que, lors de la séance qu'il avait tenue le 19 mars 2024, le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine avait relevé M^{me} Monika Mijić et l'autre agente par intérim, M^{me} Harisa Bačvić, de leurs fonctions d'agentes devant la Cour. Cette lettre indiquait que, lors de cette même séance, le Conseil des ministres avait adopté une décision par laquelle il nommait trois agents par intérim, à savoir M^{me} Monika Mijić en tant que chef du bureau de l'agent, ainsi que M. Amer Hasanefendić et M. Bojan Bajić (Journal officiel n° 26/24 du 16 avril 2024).

54. Selon les informations les plus récentes qu'ont soumises les agents par intérim du Gouvernement, lesquelles datent du 14 octobre 2024, le Conseil des ministres a examiné la question de l'expiration du mandat des agents par intérim devant la Cour lors de sa cinquante-sixième séance, le 18 juillet 2024. Les agents par intérim indiquaient que le Conseil des ministres, renvoyant à la décision de la chambre d'appel de la Cour de Bosnie-Herzégovine mentionnée aux paragraphes 50 et 51 ci-dessus, avait adopté la « conclusion » suivante :

« (...) étant donné que le concours organisé aux fins de l'élection et de la nomination de l'agent (...) n'est pas encore achevé et que [le bureau de l'agent] (...) ne peut pas être privé de direction, [le Conseil des ministres décide], afin d'éviter toutes conséquences préjudiciables pour le [bureau de l'agent], que les agents par intérim doivent rester en fonction dans l'attente de [l'issue] du concours. »

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNATIONAUX

A. Le droit et la pratique internationaux relatifs aux questions juridiques de fond soulevées devant la Cour

1. L'Organisation des Nations unies

55. Le 13 avril 2017, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a publié ses dernières observations finales en date sur la Bosnie-Herzégovine

(CCPR/C/BIH/CO/3), qui, dans leurs parties pertinentes, étaient ainsi libellées (pour des observations finales antérieures de ce comité relatives à la Bosnie-Herzégovine, voir *Sejdić et Finci*, précité, § 20) :

« 11. Rappelant ses recommandations précédentes (CCPR/C/BIH/CO/1, par. 8, et CCPR/C/BIH/CO/2, par. 6), le Comité exprime à nouveau son inquiétude devant le fait que la Constitution et la loi électorale de l'État partie continuent de priver les personnes qui n'appartiennent pas à l'un de ses « peuples constituants » (Bosniaques, Croates et Serbes) de la possibilité d'être élues à la Chambre des peuples et à la présidence tripartite de la Bosnie-Herzégovine. Le Comité regrette qu'en dépit de ses recommandations précédentes et des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, les efforts législatifs destinés à modifier le régime électoral de l'État partie restent au point mort (...) »

12. L'État partie devrait adopter un système électoral qui garantisse l'égalité entre tous les citoyens dans la jouissance des droits consacrés à l'article 25 du Pacte, indépendamment de leur origine ethnique. À cet égard, l'État partie devrait, de toute urgence, amender sa Constitution et sa loi électorale afin d'en supprimer les dispositions qui créent une discrimination contre les citoyens appartenant à certains groupes ethniques en les empêchant de participer pleinement aux élections (...) »

56. En leurs parties pertinentes, les dernières observations finales en date formulées au sujet de la Bosnie-Herzégovine par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sont ainsi libellées (document CERD/C/BIH/CO/12-13 du 10 septembre 2018, traduction non officielle effectuée par le greffe ; pour des observations finales antérieures de ce comité relatives à la Bosnie-Herzégovine, voir *Sejdić et Finci*, précité, § 19) :

« 11. Le Comité demeure préoccupé de ce que la Constitution et les lois électorales de l'État partie, de même que celles qui sont en vigueur dans les entités, contiennent encore des dispositions discriminatoires empêchant les personnes relevant de la catégorie « autres » de se présenter à l'élection présidentielle et aux élections à la Chambre des peuples, et ce, malgré les recommandations qu'il a formulées précédemment (CERD/C/BIH/CO/9-11, par. 5) et l'arrêt que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu dans l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* (...) »

12. Le Comité demande instamment à l'État partie de prendre des mesures concrètes pour lever les obstacles à l'adoption de modifications de sa Constitution et de ses lois électorales à tous les niveaux. Dans le même ordre d'idées, il lui recommande d'encourager toutes les parties à trouver un consensus et à s'imposer un calendrier pour la mise en œuvre des recommandations du Comité et de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (...) »

2. Le Conseil de l'Europe

a) L'Assemblée parlementaire

57. En devenant membre du Conseil de l'Europe en 2002, la Bosnie-Herzégovine s'est engagée notamment à « revoir la loi électorale dans un délai d'un an, avec l'aide de la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à la lumière des principes du Conseil de l'Europe, aux fins d'amendement, le cas échéant » (voir l'avis 234 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 22 janvier 2002,

§ 15 iv) b)). Par la suite, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a rappelé à la Bosnie-Herzégovine, régulièrement et avec insistance, cette obligation découlant de l'adhésion et l'a exhortée à adopter les modifications constitutionnelles nécessaires en vue, en particulier, d'éliminer la discrimination qui était inscrite dans la Constitution à l'égard des « autres » ainsi que des membres des « peuples constituants » qui ne résidaient pas dans l'Entité au sein de laquelle leur groupe ethnique était largement représenté (voir, par exemple, la résolution 1383 (2004) du 23 juin 2004 ; la résolution 1513 (2006) du 29 juin 2006 ; la résolution 1626 (2008) du 30 septembre 2008 ; la résolution 1701 (2010) du 26 janvier 2010 ; la résolution 1725 (2010) du 29 avril 2010 ; la résolution 1855 (2012) du 24 janvier 2012 ; la recommandation 2025 (2013) du 2 octobre 2013, et la résolution 2201 (2018) du 24 janvier 2018).

58. Plus récemment, dans sa résolution 2534 (2024) du 26 janvier 2024 (relative à l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée entre janvier et décembre 2023), l'Assemblée s'est félicitée de l'adoption de réformes importantes, malgré la persistance de graves contestations de l'autorité et de la légitimité des institutions de l'État. Elle a également réitéré son appel en faveur de réformes constitutionnelles et électorales destinées à éliminer la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, conformément aux dispositions de la Convention.

b) Le Comité des Ministres

59. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la fonction de surveillance que lui confère l'article 46 § 2 de la Convention, a adopté au fil des ans un certain nombre de résolutions intérimaires relatives à l'exécution du groupe d'arrêts *Sejdić et Finci* (voir, par exemple, *Zornić*, précité, § 12, et *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* [Comité], n° 55799/18, § 18, 8 décembre 2020).

60. Lors de sa 1501^e réunion, qui s'est tenue du 11 au 13 juin 2024, le Comité des Ministres a examiné l'état de l'exécution des arrêts rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci* et a adopté la décision suivante (CM/Del/Dec(2024)1501/H46-7) :

« Les délégués

(...)

En ce qui concerne les mesures générales

3. rappellent à nouveau avec la plus grande préoccupation qu'en conséquence directe de l'absence de mesures prises par l'État défendeur, à ce jour, quatre élections générales ont été organisées dans le même cadre réglementaire que celui jugé discriminatoire par la Cour européenne, malgré les appels répétés du Comité au cours des 14 dernières années, y compris dans ses Résolutions intérimaires CM/ResDH(2011)291, CM/ResDH(2012)233, CM/ResDH(2013)259, CM/ResDH(2021)427 et CM/ResDH(2023)481 ;

(...)

6. insistent donc fermement sur l'importance capitale de relancer immédiatement les travaux de réforme électorale, tout en poursuivant toutes les consultations nécessaires pour éliminer la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique ou le fait de ne pas remplir la combinaison de conditions relatives à l'appartenance ethnique et au lieu de résidence pour les élections à la Présidence et à la Chambre des Peuples de Bosnie-Herzégovine ; soulignent à cet égard que, conformément aux arrêts de la Cour européenne, la mise en œuvre complète de ce groupe d'affaires ne saurait être réalisée uniquement par le biais d'amendements à la législation électorale, mais qu'elle nécessitera également, en fin de compte, des modifications de la Constitution ;

(...) »

61. Le Comité des Ministres a de nouveau examiné la question lors de sa 1521^e réunion, qui s'est tenue du 4 au 6 mars 2025. À cette occasion, il a décidé ce qui suit (CM/Del/Dec(2025)1521/H46-7) :

« Les Délégués

(...)

3. déplorent profondément que malgré les assurances répétées des autorités de Bosnie-Herzégovine au cours des 15 dernières années (y compris dans l'accord de coalition du 29 novembre 2022 entre les dirigeants de plusieurs partis politiques), les amendements constitutionnels et législatifs nécessaires n'aient toujours pas été apportés et qu'il reste peu de temps aux autorités pour mettre la Constitution et la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine en conformité avec la Convention, avant les prochaines élections de 2026 ;

4. rappellent une fois de plus que ce manquement constituerait non seulement une violation manifeste des obligations découlant de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, mais porterait également gravement atteinte à la légitimité et à la crédibilité des futurs organes élus du pays et représenterait en fin de compte une menace pour l'effectivité du mécanisme de la Convention ;

(...)

6. soulignant l'urgence de trouver de nouveaux moyens de progresser dans l'adoption de toutes les réformes constitutionnelle et législative nécessaires pour mettre le système électoral en conformité avec les exigences de la Convention, exhortent les autorités à élaborer sans plus attendre un plan d'action concret, avec un calendrier précis, afin de trouver rapidement une solution à la situation actuelle ; à cet égard encouragent vivement les autorités à mettre en place un groupe de travail interinstitutionnel composé de toutes les parties prenantes concernées afin de travailler à cette fin, et à tirer parti de toute l'expertise du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission de Venise, pour parvenir rapidement à un consensus sur la réforme requise du système électoral ;

(...) »

c) Le Commissaire aux droits de l'homme

62. Le 24 avril 2023, la Commissaire aux droits de l'homme d'alors, M^{me} Dunja Mijatović, a soumis au Comité des Ministres, dans le contexte de la surveillance de l'exécution des arrêts rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, une communication dans laquelle elle soulignait les effets

négatifs que le retard pris dans l'exécution de ces arrêts produisait sur la cohésion sociale et les relations interethniques. Elle appelait l'attention sur les « clés ethniques » qui étaient profondément ancrées dans l'ordre constitutionnel du pays, au niveau tant de l'État que des Entités, et qui avaient accentué au fil des ans les divisions fondées sur des critères ethniques. Elle formulait les observations suivantes (traduction non officielle effectuée par le greffe) :

« 16. Que l'exécution de ces arrêts tarde autant nous rappelle que, trente ans après la guerre, la Bosnie-Herzégovine reste marquée par l'héritage des violences passées, qui fait obstacle à la cohésion sociale, à la réconciliation et au progrès (...) »

17. La Commissaire estime que la non-exécution de ces arrêts est l'expression d'une approche tenace qui n'accorde pas une place centrale aux droits de l'homme et qui se manifeste également par des tensions et une polarisation ethniques croissantes, ainsi que par la persistance de divisions fondées sur des critères ethniques dans l'éducation.

(...)

20. Plus de quatorze ans se sont écoulés depuis l'adoption par la Grande Chambre de l'arrêt *Sejdić et Finci*, le premier des cinq arrêts qui ont été rendus contre la Bosnie-Herzégovine dans des affaires portant sur les dispositions discriminatoires de la Constitution et de la loi électorale dont avait été saisie la Cour européenne des droits de l'homme. La Commissaire regrette que les autorités n'aient pas encore exécuté ces arrêts malgré les quatre résolutions intérimaires et les maintes décisions que le Comité des Ministres a adoptées à cet égard, et malgré l'engagement soutenu dont fait preuve la communauté internationale, avec l'appui de la Commission de Venise. Par conséquent, de nombreux citoyens de Bosnie-Herzégovine continuent de subir une discrimination ayant pour effet de les empêcher de se porter candidats à l'élection à la présidence de la Bosnie-Herzégovine ou à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine.

21. De l'avis de la Commissaire, la non-exécution de ces arrêts par les autorités a contribué à détériorer encore la situation en Bosnie-Herzégovine et a creusé les divisions ethniques. Les menaces accrues pour la paix et la stabilité, la montée des discours de haine, la glorification de criminels de guerre et l'absence de sanction de la négation du génocide, ainsi que la persistance de divisions fondées sur des critères ethniques dans l'éducation, ne sont que quelques-unes des conséquences négatives du maintien d'un système reposant sur la discrimination ethnique. Il est impératif que les autorités s'attachent à construire un État reposant sur l'égalité entre citoyens, plutôt qu'à ancrer davantage la discrimination ethnique dans la Constitution et la législation électorale. »

d) La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

i. Documents relatifs à la Bosnie-Herzégovine

63. La Commission de Venise, qui est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles, a adopté au fil des ans un certain nombre d'avis concernant le système constitutionnel et électoral de la Bosnie-Herzégovine, dont, en particulier, l'« Avis sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du Haut-Représentant » (document CDL-AD(2005)004, 11 mars 2005), l'« Avis

sur différentes propositions pour l'élection de la présidence de la Bosnie-Herzégovine » (document CDL-AD(2006)004, 20 mars 2006) et l'« Avis sur le projet d'amendements à la Constitution de Bosnie-Herzégovine (document CDL-AD(2006)019, 12 juin 2006). Ces avis ont été largement cités dans l'arrêt *Sejdić et Finci* (précité, § 22).

64. En outre, à la suite d'une demande qu'elle avait reçue de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, la Commission de Venise a élaboré un mémoire *amicus curiae* sur le mode d'élection des délégués à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (document CDL-AD(2016)024) du 17 octobre 2016). Les parties pertinentes de ce mémoire se lisent comme suit (notes de bas de page omises) :

« 20. (...) [C]ontrairement à ce que l'on pourrait attendre dans une entité fédérale, la composition de la Chambre des peuples [de la Fédération] ne reflète donc pas principalement la participation des cantons au processus législatif. En fait, elle représente surtout les peuples [constituants] sur une base paritaire, en garantissant que chacun d'entre eux possède le même nombre de représentants, et représente proportionnellement la population des cantons.

(...)

25. (...) [C]ette distorsion de proportionnalité induite par le système électoral est incompatible avec les principes du patrimoine électoral européen si l'élection porte sur l'organe du pouvoir législatif élu au suffrage direct ; mais les notions d'égalité de la force électorale et de proportionnalité ne s'appliquent pas nécessairement aux organes du pouvoir législatif de Bosnie-Herzégovine spécifiquement créés pour représenter les peuples [constituants] et le groupe des « autres ».

(...)

48. (...) Le mode de sélection de la seconde chambre varie selon le contexte — à savoir, en particulier, le rôle de la chambre et les traditions historiques du pays. La Commission de Venise a déjà dit qu'il est très difficile d'identifier un modèle, et que l'on constate une très grande hétérogénéité des modes de sélection des membres des secondes chambres. Le choix d'une formule dépend du contexte, et ressort d'un arbitrage entre les fonctions de la chambre et les traditions historiques du pays en matière de représentation institutionnelle. Pour ce qui est de l'importance du contexte dans le choix d'un mode de sélection des membres d'une seconde chambre, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine a estimé dans l'affaire des peuples [constituants] (U-5/98), en évoquant le contexte particulier de la Bosnie-Herzégovine, qu'il y avait lieu d'interpréter la représentation minimale ou proportionnelle au sein du pouvoir législatif de la Fédération sous un angle différent. Sachant qu'il existe une structure parlementaire bicamérale avec une première chambre élue au suffrage égal et universel sans distinctions ethniques, et que la seconde chambre, celle des peuples, assure également la représentation et la participation du groupe des « autres », il ne s'agit pas à première vue d'un dispositif de privation totale du droit de se porter candidat.

49. Il n'est pas antidémocratique en soi qu'une seconde chambre n'assure pas la représentation proportionnelle de la population. Le bicaméralisme est souvent adopté dans les États fédéraux pour instaurer l'égalité de représentation nationale des collectivités infranationales ; si telle est la vocation de la seconde chambre, il est tout à fait légitime que ses membres soient désignés par les collectivités infranationales concernées. Le corollaire de cette forme de représentation des collectivités

infranationales est la distorsion apparente de la représentation des composantes de la population (...)

50. En bref, une seconde chambre semble d'habitude avoir vocation à représenter des entités infraétatiques, surtout dans les États fédéraux. Ce phénomène apparemment constant existait déjà au moment de la rédaction de la [Convention] et du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques], et existe toujours. Il est donc peu vraisemblable que ces traités puissent être interprétés comme appelant un changement radical de l'ordre constitutionnel de la plupart des pays bicaméralistes. Pour le moins, il conviendrait de considérer comme les respectant un système dans lequel la seconde chambre ne garantit pas la représentation égale de la population, mais vise à concrétiser d'autres aspects du principe de l'égalité.

51. Si la seconde chambre a vocation à représenter des collectivités infraétatiques, on peut penser que l'égalité y est assurée entre ces collectivités, et non pas entre les populations qu'elles couvrent.

(...)

54. Les bénéfices sociaux de la représentation de composantes différentes de la société au sein de la seconde chambre ont déjà été identifiés, surtout pour les démocraties multiethniques (...)

(...)

59. Dans [l'affaire *Sejdić et Finci* de même que dans l'affaire *Zornić*], la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissait que les parties disposent d'une latitude relativement grande en ce qui concerne l'élection de la seconde chambre ; mais il n'était pas nécessaire en l'espèce de priver totalement certaines personnes de leur droit pour arriver à un règlement politique acceptable. Cela ne s'applique pas à une situation dans laquelle aucun groupe n'est privé de représentation ; la loi électorale de Bosnie-Herzégovine garantit en effet l'égalité de représentation de tous les peuples [constituants] et la représentation du groupe des « autres ».

ii. Autres documents pertinents

65. Le Code de bonne conduite en matière électorale a été adopté par la Commission de Venise lors de ses cinquante et unième (lignes directrices) et cinquante-deuxième (rapport) sessions, qui ont eu lieu respectivement les 5 et 6 juillet et les 18 et 19 octobre 2002 (avis n° 190/2002, document CDL-AD(2002)023rev), et il a été approuvé par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») en 2003. Ce code expose que les cinq principes qui sous-tendent le patrimoine électoral européen sont le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, et il précise que ce suffrage doit s'exercer lors d'élections périodiques. Il indique que l'obligation d'« égalité de la force électorale », en vertu de laquelle tous les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions, doit s'appliquer en tout cas aux élections aux premières chambres des parlements ainsi qu'aux élections régionales et locales. Il recommande de même qu'au moins une chambre du Parlement national soit élue au suffrage direct.

66. Dans un rapport récent sur le bicaméralisme (document CDL-AD(2024)007 du 18 mars 2024), la Commission de Venise a de

nouveau énoncé, à une échelle plus large, les principes qu'elle avait formulés dans le mémoire *amicus curiae* susmentionné (paragraphe 64 ci-dessus). Elle notait que « [l]es membres de la seconde chambre [sont] généralement sélectionnés d'une manière différente de ceux de la chambre basse, en raison de leur différence de représentativité ». Faisant écho au Code de bonne conduite en matière électorale, elle déclarait que la seconde chambre d'un système bicaméral ne devait pas nécessairement être élue au suffrage direct pour être conforme aux normes européennes, et elle affirmait qu'il existait « une corrélation étroite entre le mode de sélection et la nature représentative de la seconde chambre ». Ce rapport établissait une corrélation similaire entre l'étendue des pouvoirs de la seconde chambre et la méthode de sélection de ses membres : « Lorsque la chambre haute doit son existence à une tradition historique ou représente des intérêts particuliers (par exemple territoriaux), il est difficilement justifiable qu'elle soit dans la même position que la chambre basse, qui est fondée sur le vote populaire. Dans ce cas, on peut raisonnablement s'attendre à ce que les pouvoirs de la chambre haute soient adaptés à sa composition. »

e) Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

67. À la suite d'une invitation des autorités de la Bosnie-Herzégovine, le Congrès a déployé une mission d'observation chargée d'observer les élections cantonales qui se sont tenues dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine le 2 octobre 2022. Les parties pertinentes de son rapport d'observation des élections, qu'il a adopté lors de sa quarante-quatrième session, le 22 mars 2023 (document CPR(2023)44-02), se lisent comme suit (notes de bas de page omises) :

« 10. Traditionnellement, les cantons sont dirigés principalement par deux des trois partis ethniques (...) Après les élections de 2018, les partis politiques non ethniques ou « civiques » ont commencé à gagner davantage de soutien au niveau cantonal. Par exemple, le canton de Sarajevo a été remporté en 2018 par une coalition de partis civiques (Notre parti, le Front démocratique et le Parti social-démocrate).

(...)

13. Chaque canton a sa propre constitution, son parlement (ou assemblée cantonale) et son gouvernement, de sorte qu'il détient des pouvoirs et des responsabilités étendus dans l'élaboration des politiques au niveau local, notamment dans les domaines de la fiscalité, de la police, de la justice et d'autres services publics. Les cantons partagent également certaines compétences avec la Fédération et les communes (...) »

Ce rapport ne disait rien sur la composition des assemblées cantonales qui étaient sorties des urnes à l'issue des élections du 2 octobre 2022. Toutefois, selon des informations que la Cour s'est procurées de son propre chef sur le site web de la Commission électorale centrale⁸, trente-cinq délégués ont été

⁸ https://www.izbori.ba/Rezultati_izbora/?resId=32&langId=4#/7/209/0/0/0 (dernière consultation le 25 juin 2025).

élus à l'Assemblée du canton de Sarajevo, dans lequel réside le requérant. Près de la moitié de ces délégués représentaient les partis dits « non ethniques » ou « civiques », dont il est question au paragraphe 10 du rapport du Congrès⁹.

f) La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

68. Dans son deuxième rapport sur la Bosnie-Herzégovine, qu'elle a adopté le 7 décembre 2010 (CRI(2011)2), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a formulé les observations pertinentes suivantes :

« 141. Comme relevé dans le premier rapport de l'ECRI, l'accent mis dans les textes et dans la pratique sur la garantie d'un plein exercice des droits par les membres des peuples constituants laisse les personnes qui ne s'identifient pas à l'un de ces peuples dans une situation nettement défavorisée. Hormis la situation spécifique des membres de minorités nationales (étudiée dans d'autres parties du présent rapport), l'ECRI s'inquiète de constater que ces personnes, issues par exemple de mariages mixtes et dont beaucoup s'identifient comme Bosniens, sont ignorées à de nombreux égards à la fois dans les faits et dans le système juridique en vigueur.

(...)

171. L'ECRI renvoie aux recommandations formulées plus haut dans ce rapport, qui appellent les autorités à modifier la Constitution et la législation électorale pour veiller à ce que tous les citoyens jouissent à égalité des droits électoraux – droit de vote et droit de se porter candidat – indépendamment de leurs origines ethniques (...) »

Dans ses troisième et quatrième rapports sur la Bosnie-Herzégovine, adoptés respectivement le 6 décembre 2016 et le 9 avril 2024 (CRI(2017)2 et ECRI(2024)16), l'ECRI a une nouvelle fois recommandé aux autorités de la Bosnie-Herzégovine d'agir avec détermination afin de se mettre en conformité avec l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Sejdić et Finci* (arrêt précité).

g) La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

69. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (« la Convention-cadre »), qui a été adoptée en 1995 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, a été ratifiée par la Bosnie-Herzégovine le 24 février 2000. Son article 15 est ainsi libellé :

« Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant. »

⁹ Voir également le soixante-deuxième rapport du Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, publié le 11 février 2023, qui couvrait les élections législatives du 2 octobre 2022, et dans lequel il était noté que « dans les cantons urbains de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, plus précisément à Sarajevo et à Tuzla, une coalition de trois partis civiques multiethniques, le Parti social-démocrate, Peuple et Justice (*Narod i Pravda*) et Notre Parti (*Naša Stranka*), [avaient] obtenu de bons résultats ».

70. Le 24 juin 2024, le Comité consultatif sur la Convention-cadre a publié son cinquième avis sur la Bosnie-Herzégovine (n° ACFC/OP/V(2023)5). Dans cet avis, le Comité observait que la société bosnienne restait profondément fracturée selon les clivages ethniques et le discours sociétal marqué par une franche hostilité politique et rhétorique entre les trois « peuples [constituants] ». Il observait avec inquiétude que la situation était devenue récemment encore plus précaire et relevait une aggravation du risque de conflit. Appelant l'attention sur le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, il notait en outre avec préoccupation la non-exécution par les autorités de l'État d'arrêts importants de la Cour, qui avait selon lui gravement érodé la confiance « dans les systèmes et les institutions de l'État ainsi que dans les institutions européennes ».

3. *L'Union européenne*

71. Dans sa résolution du 6 juillet 2022 sur le rapport 2021 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine (P9_TA(2022)0283), le Parlement européen notait que la Bosnie-Herzégovine traversait la période d'instabilité la plus importante depuis la guerre de 1992 à 1995. Il soulignait néanmoins qu'en vertu de la Convention, tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine devraient jouir des mêmes droits et être tenus aux mêmes obligations indépendamment de leur origine ethnique, et faisait observer que le pays avait « pris des engagements internationaux et nationaux à l'effet de mettre un terme à la discrimination systématique fondée sur l'appartenance ethnique et la résidence (...) tout en respectant l'ordre constitutionnel du pays (...) ». Il insistait à cet égard sur le fait que la notion de « peuples [constituants] » ne devrait pas entraîner de discrimination à l'égard d'autres citoyens. Dans sa résolution suivante du 12 juillet 2023 sur le rapport 2022 de la Commission concernant la Bosnie-Herzégovine (P9_TA(2023)0284), le Parlement européen regrettait que les acteurs politiques n'eussent pas mis la Constitution et le régime électoral en conformité avec la Convention, déplorant qu'ils n'eussent pas exécuté les arrêts que la Cour avait rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, et il réaffirmait que la notion de « peuples [constituants] » ne devrait pas conduire à accorder aux personnes qui s'identifiaient à l'un de ces groupes davantage de droits qu'aux autres citoyens de Bosnie-Herzégovine.

72. Dans l'avis qu'elle a rendu le 29 mai 2019 sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne (COM(2019) 261 final), la Commission européenne a défini 14 priorités essentielles auxquelles le pays devait satisfaire pour qu'il soit recommandé d'ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union Européenne, l'accent étant mis, notamment, sur la démocratie et le fonctionnement, sur l'état de droit et sur les droits fondamentaux. Au rang des priorités énumérées par la Commission européenne figurait l'obligation d'améliorer fondamentalement le cadre institutionnel, y compris au niveau constitutionnel, afin de « garantir l'égalité

et la non-discrimination des citoyens, notamment en tenant compte de la jurisprudence *Sejdić-Finci* (...) » (point 4 f)).

73. Le 15 décembre 2022, le Conseil européen est convenu d'octroyer le statut de pays candidat à la Bosnie-Herzégovine. Le 12 mars 2024, la Commission européenne a présenté au Conseil un rapport (COM(2024)129 final) sur les progrès réalisés en Bosnie-Herzégovine dans lequel, constatant que le pays avait atteint le degré nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion, elle recommandait l'ouverture de négociations d'adhésion. Lors de sa réunion du 22 mars 2024, le Conseil européen a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Bosnie-Herzégovine (EUCO 7/24).

B. Le droit et la pratique internationaux relatifs à la question de la représentation de l'État devant d'autres juridictions internationales

74. Le Statut de la Cour internationale de justice (CIJ) dispose en son article 42 § 1 que les parties à la procédure devant celle-ci sont représentées par des agents. Pour ce qui est de la représentation des parties, les articles pertinents du règlement de la CIJ sont ainsi libellés :

Introduction de l'instance

Article 38

« (...) »

3. L'original de la requête est signé soit par l'agent de la partie qui l'introduit soit par le représentant diplomatique de cette partie dans le pays où la Cour a son siège, soit par une autre personne dûment autorisée. Si la requête porte la signature d'une personne autre que le représentant diplomatique, cette signature doit être légalisée par ce dernier ou par l'autorité compétente du ministère des affaires étrangères du demandeur. »

Article 40

« 1. (...) tous les actes accomplis au nom des parties après l'introduction d'une instance le sont par des agents (...) »

2. Lorsqu'une instance est introduite par une requête, le nom de l'agent du demandeur est indiqué. Dès la réception de la copie certifiée conforme de la requête ou le plus tôt possible après, le défendeur fait connaître à la Cour le nom de son agent.

(...) »

75. Le Statut et le règlement de la CIJ ne comportent pas de disposition spécifique sur le règlement des conflits relatifs à la représentation des États. La CIJ a néanmoins traité cette question au cas par cas. Un tel conflit s'est présenté en l'affaire *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*¹⁰. La Bosnie-Herzégovine, qui avait introduit

¹⁰ Arrêt du 27 février 2007, CIJ Recueil 2007 (I).

l'instance en 1993, était représentée par son agent, qui avait été nommé par une décision de la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Le 9 juin 1999, le président de la présidence tripartite, qui était alors le membre de la présidence issu de la Republika Srpska, a informé la CIJ de la nomination d'un nouveau coagent, lequel, à son tour, a informé la CIJ que la Bosnie-Herzégovine souhaitait se désister de l'instance. L'agent de la Bosnie-Herzégovine a réagi en déclarant que la présidence de la Bosnie-Herzégovine n'avait pris aucune mesure pour désigner un coagent ou mettre fin à la procédure engagée devant la CIJ. Cette position était étayée par un certain nombre de lettres soumises par le nouveau président de la présidence, mais l'ancien président de la présidence et le prétendu coagent continuaient de la contester. Les demandes que le président de la CIJ a adressées au président de la présidence l'invitant à préciser la position de la Bosnie-Herzégovine sur le point de savoir si l'affaire demeurerait pendante ont, de même, donné lieu à des réponses contradictoires selon qu'elles provenaient du président de la présidence et de l'agent de la Bosnie-Herzégovine, d'une part, ou de l'ancien président de la présidence et du coagent qui avait été prétendument nommé, d'autre part. Finalement, ayant examiné toute la correspondance qu'elle avait reçue sur la question, la CIJ a constaté lors de sa séance du 10 octobre 2000 que « la Bosnie-Herzégovine n'avait pas manifesté de manière non équivoque sa volonté de retirer sa requête » et qu'il n'y avait donc pas eu désistement en l'espèce¹¹. Un arrêt a été rendu dans cette affaire le 26 février 2007.

76. Une controverse analogue est survenue lorsqu'en mai 2016, l'agent qui avait été nommé pour représenter la Bosnie-Herzégovine dans l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie et Monténégro* susmentionnée, à savoir M. Sakib Softić, a demandé si le mandat d'agent qu'il avait exercé dans cette affaire lui donnait qualité pour engager une procédure en révision de l'arrêt qui avait été rendu le 26 février 2007. Le greffier de la CIJ l'a informé qu'une nouvelle désignation serait requise aux fins de l'ouverture d'une procédure en révision. Néanmoins, bien qu'aucun document n'attestât que M. Softić eût été nommé aux fins de l'ouverture d'une procédure en révision de l'arrêt de 2007, le 23 février 2017, une demande en révision dudit arrêt, signée par M. Softić en qualité d'agent de la Bosnie-Herzégovine, a été soumise à la CIJ. Après que la CIJ eut demandé des éclaircissements, deux membres de la présidence, dont le président, ont répondu, respectivement, qu'« [a]ucun organe officiel de la Bosnie-Herzégovine n'a[vait] pris la décision d'engager une procédure en révision de l'arrêt de la [CIJ] », et que la question au sujet de laquelle des éclaircissements étaient demandés n'avait « pas été [examinée] ni [tranchée] par la présidence de la Bosnie-Herzégovine, organe exerçant collectivement les fonctions de chef de l'État de la Bosnie-Herzégovine ». Le troisième membre de la présidence a cependant avancé que la décision initiale de nomination de M. Softić en tant qu'agent demeurerait valide et en vigueur et

¹¹ *Ibidem*, paragraphes 18-24.

que la demande en révision relevait de son mandat. La CIJ a estimé, au vu de la correspondance qu'elle avait reçue, qu'« aucune décision n'a[vait] été prise par les autorités compétentes de demander, au nom de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État, la révision de l'arrêt du 26 février 2007 », et qu'elle n'avait donc pas été valablement saisie de la question¹².

EN DROIT

77. Au moment de l'introduction de sa requête devant la Cour, le requérant alléguait que les critères ethniques et territoriaux qui régissaient les élections à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine et qui, selon lui, l'empêchaient de voter pour les candidats de son choix, s'analysaient en une discrimination sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. À des stades ultérieurs de la procédure, il a soulevé ce même grief sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention (paragraphe 3 ci-dessus). Le requérant se plaint en outre, pour les mêmes motifs, d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 12 en ce qui concerne les élections à la présidence de la Bosnie-Herzégovine.

L'article 14 est ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

L'article 3 du Protocole n° 1 est ainsi libellé :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

L'article 1 du Protocole n° 12 est ainsi libellé :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1. »

¹² Voir le communiqué de presse publié le 9 mars 2017 par le président de la CIJ au sujet de cette décision, à l'adresse <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/press-releases/0/000-20170309-PRE-01-00-FR.pdf>.

I. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

A. Sur le point de savoir si les agentes par intérim étaient habilitées à représenter le gouvernement défendeur devant la Cour

78. La Cour note pour commencer que, peu après le prononcé de l'arrêt de la chambre dans la présente affaire, le requérant a contesté que les agentes par intérim du gouvernement défendeur fussent habilitées à représenter ce dernier devant la Cour.

79. La Cour estime que l'exception que soulève le requérant sur le point de savoir si les agentes par intérim étaient habilitées à agir en tant que telles, qui pose également la question de savoir si la Grande Chambre a été valablement saisie en l'espèce, doit être examinée à titre préliminaire. Les observations qui ont été présentées à cet égard par les parties, ainsi que, à titre individuel, par certains membres du gouvernement et de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, sont donc exposées ci-dessous.

1. Observations soumises avant le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre

80. Par une lettre datée du 19 septembre 2023, qui était signée par deux des agentes par intérim du Gouvernement, à savoir M^{me} Monika Mijić et M^{me} Jelena Cvijetić, le gouvernement défendeur demandait le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, conformément à l'article 43 de la Convention (paragraphe 6 ci-dessus).

81. Dans une lettre envoyée le même jour et reçue par le greffe de la Cour le 26 septembre 2023, le requérant contestait, pour la première fois dans le cadre de la procédure, que les trois agentes par intérim du gouvernement défendeur qui avaient participé à la procédure devant la chambre (notamment M^{me} Monika Mijić, l'une des agentes par intérim en exercice, qui dirige actuellement le bureau de l'agent) y eussent été habilitées. Se fondant sur des informations qu'il aurait recueillies dans le Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine, il affirmait que les trois agentes par intérim avaient été nommées par le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine le 29 décembre 2020, pour une durée de trois mois. Selon lui, à l'issue de cette période, le 20 mai 2021, le Conseil des ministres avait reconduit ces trois mêmes personnes pour une nouvelle période de trois mois, avec effet au 30 mars 2021. Le requérant avançait qu'en vertu du droit interne applicable (paragraphe 49 ci-dessus), le mandat d'un fonctionnaire « par intérim » était limité à trois mois, et renouvelable une seule fois. Il alléguait que, partant, à compter du 30 juin 2021, les agentes par intérim en question n'avaient plus été légalement habilitées à représenter le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour. Il priait donc la Cour de cesser toute communication avec les « prétendues agentes par intérim » et de

correspondre directement avec leur « employeur », à savoir le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés de la Bosnie-Herzégovine.

82. Dans une autre lettre, datée du 10 octobre 2023, qui était adressée directement à la présidente de la Cour, le requérant réaffirmait que les agentes par intérim qui avaient soumis la demande de renvoi n'étaient pas habilitées à représenter le gouvernement défendeur devant la Cour, leur mandat ayant selon lui expiré plus de deux ans auparavant. Il avançait également que les intéressées n'avaient pas non plus obtenu l'accord ou l'autorisation du gouvernement défendeur pour demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, et en voulait pour preuve la déclaration à la presse du ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés qu'il avait jointe à sa lettre, laquelle a été adressée au Gouvernement pour commentaires.

83. Le 24 octobre 2023, les agentes par intérim du Gouvernement transmirent à la Cour une lettre de la présidente du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, M^{me} Borjana Krišto. Celle-ci expliquait que le Conseil des ministres était seul compétent pour nommer et révoquer les agents devant la Cour, lesquels ne devaient répondre de leur travail que devant le Conseil des ministres. En conséquence, elle confirmait que les fonctions d'agent par intérim du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour étaient à ce moment-là assurées par M^{mes} Monika Mijić et Harisa Bačvić, lesquelles auraient été investies de « la totalité des fonctions et [de] tous les pouvoirs de l'agent tels que définis par la décision du Conseil des ministres » (pour de plus amples informations sur la décision pertinente, voir les paragraphes 44-48 ci-dessus). La présidente soutenait en outre que la qualité d'agent par intérim des intéressées avait aussi été confirmée, entre autres, par un arrêt définitif de la Cour de Bosnie-Herzégovine (paragraphes 50-51 ci-dessus). Il était dit dans cette lettre que M^{me} Jelena Cvijetić, qui avait cosigné la demande de renvoi avec M^{me} Monika Mijić (paragraphe 80 ci-dessus), avait, à sa propre demande, été relevée de ses fonctions par le Conseil des ministres le 19 septembre 2023. Cette lettre expliquait également qu'aux termes de la décision susmentionnée du Conseil des ministres, les agentes par intérim avaient « les pleins pouvoirs pour accomplir de manière indépendante tous les actes juridiques devant [la] Cour, notamment le dépôt de la demande [de renvoi devant la Grande Chambre], sans l'accord ou l'approbation préalable du Conseil des ministres ».

84. Le 26 octobre 2023, les agentes par intérim du gouvernement défendeur adressèrent une autre lettre à la Cour, en réponse aux observations antérieures du requérant en date du 19 septembre et du 10 octobre 2023. Outre les arguments avancés par la présidente du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine qui sont exposés au paragraphe précédent, cette lettre appelait l'attention sur l'article 2 de la décision susmentionnée du Conseil des ministres, lequel disposait que la communication entre le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine et la Cour passait exclusivement par l'intermédiaire de l'agent du Conseil des ministres devant la Cour. Cette lettre affirmait

donc que, contrairement à ce qu'avancait le requérant, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés n'était pas compétent pour communiquer avec la Cour au sujet des affaires pendantes devant elle.

85. Le 10 novembre 2023, une lettre fut reçue de la part du coprésident du Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, M. Zukan Helez, qui informait la Cour que la présidente du Conseil des ministres avait refusé une proposition que lui aurait apparemment soumise le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés, lequel souhaitait que les développements intervenus dans la présente espèce ainsi que la situation des agentes par intérim fussent débattus lors de la réunion du Conseil des ministres qui était prévue le 26 octobre 2023. Le coprésident déclarait que, par conséquent, le Conseil des ministres n'avait pris de décision ni quant à la situation des agentes par intérim après l'expiration de leur mandat, en juin 2021, ni au sujet du renvoi de la présente affaire devant la Grande Chambre. Il soulignait en outre que le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine était un organe collégial doté d'un système de prise de décision collective, et que la présidente ne pouvait donc pas agir ou décider seule dans quelque domaine que ce fût et, notamment, en matière de communication avec la Cour.

86. Le 14 novembre 2023, le requérant répondit à la lettre des agentes par intérim datée du 26 octobre 2023. Il avançait, premièrement, que les « prétendues agentes par intérim » ne pouvaient pas elles-mêmes riposter à une allégation contestant qu'elles fussent habilitées à agir en tant que telles et que seul le gouvernement de l'État défendeur, c'est-à-dire le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, avait légitimité pour répondre à ses allégations. Il disait que, faute d'une réponse de celui-ci, la demande de renvoi de la présente affaire devant la Grande Chambre qu'avaient soumise des personnes selon lui non habilitées à le faire n'était pas valide, et il en déduisait que l'arrêt de la chambre était devenu définitif trois mois après son prononcé. Le requérant estimait, deuxièmement, que M^{me} Monika Mijić avait déjà été nommée agente par intérim trois fois consécutivement, selon lui au mépris de l'article 55a de la loi sur l'administration de la Bosnie-Herzégovine (paragraphe 49 ci-dessus), lequel autorisait au plus deux périodes consécutives, et qu'elle ne pouvait donc pas en toute hypothèse exercer cette fonction. Troisièmement, à l'instar du coprésident du Conseil des ministres (paragraphe 85 ci-dessus), le requérant considérait que la lettre adressée à la Cour par la présidente du Conseil des ministres était nulle et non avenue.

87. Le requérant joignait à sa lettre un communiqué qui aurait été publié par le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés à une date non précisée, et qui exposait que les agentes par intérim n'avaient soumis à l'examen du Conseil des ministres ou du ministère ni l'arrêt de la chambre qui avait été rendu dans la présente affaire ni les mesures que le gouvernement défendeur devait prendre en application de cet arrêt. Ce communiqué confirmait également que la proposition du ministère, lequel entendait faire examiner la situation des agentes par intérim lors de la réunion du Conseil des

ministres du 26 octobre 2023, avait été rejetée par ce dernier. Ce communiqué indiquait toutefois que, faute d'une décision du Conseil des ministres à leur égard, les agentes par intérim tiraient leur mandat de l'arrêt rendu par la Cour de Bosnie-Herzégovine le 23 mars 2022 (paragraphe 50 et 51 ci-dessus).

88. Comme indiqué au paragraphe 7 ci-dessus, le 11 décembre 2023, le collège de la Grande Chambre ajourna l'examen de la demande de renvoi et demanda au gouvernement défendeur d'indiquer s'il confirmait la demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre datée du 19 septembre 2023.

89. La réponse du Gouvernement, envoyée le 13 décembre 2023 et signée par l'agente par intérim Monika Mijić, confirmait la demande de renvoi. Cette lettre indiquait qu'en vertu de l'article 5 de la décision relative à l'agent, l'agent par intérim était compétent pour demander le renvoi d'une affaire devant la Grande Chambre, et qu'il n'avait pas besoin de l'accord préalable ou ultérieur du Conseil des ministres ou d'une autre autorité pour accomplir des actes juridiques, quels qu'ils fussent, dans le cadre de la procédure devant la Cour, exception faite de la décision d'accepter un règlement amiable ou de soumettre une déclaration unilatérale. Cette lettre renvoyait également à la décision de la Cour de Bosnie-Herzégovine du 23 mars 2022 qui confirmait le mandat des agentes par intérim jusqu'à l'adoption par le Conseil des ministres d'une nouvelle décision à leur égard. Enfin, il était souligné dans cette lettre que le Conseil des ministres n'avait pas pris de décision à l'effet de retirer ou de contester de quelque manière la demande de renvoi en date du 19 septembre 2023.

90. Entretemps, le 12 décembre 2023, M. Željko Komšić, alors président de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, avait adressé à la Cour une lettre indiquant que le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine n'avait pas pris de décision visant à demander le renvoi de la présente affaire devant la Grande Chambre et qu'il n'avait pas non plus autorisé quiconque à présenter pareille demande. La lettre ajoutait que le Conseil des ministres n'avait pas statué sur la « qualité et la légalité » des agentes par intérim en question.

91. Comme indiqué au paragraphe 7 ci-dessus, le 14 décembre 2023, le collège de la Grande Chambre a fait droit à la demande de renvoi du Gouvernement.

2. Observations soumises après le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre

a) Le requérant

92. Le 5 janvier 2024, le requérant contesta de nouveau que l'agente par intérim en exercice fût habilitée à représenter le gouvernement défendeur et mit en doute, en particulier, les observations que celle-ci avait soumises le 13 décembre 2023 (paragraphe 89 ci-dessus). Il relevait que l'agente par intérim avait cherché à se fonder sur la décision de la Cour de Bosnie-Herzégovine pour démontrer que son mandat restait valide, alors que,

selon lui, aucune juridiction n'avait « le pouvoir de nommer des représentants de l'État devant les juridictions internationales ». Il réclama donc de nouveau que la demande de renvoi fût considérée comme irrecevable et rejetée et que l'arrêt de la chambre fût déclaré définitif.

93. Dans le mémoire qu'il a soumis à la Grande Chambre le 7 juin 2024, le requérant appelait l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine avait nommé M^{me} Monika Mijić agente par intérim pour la quatrième fois consécutive le 19 mars 2024, ce qui était selon lui contraire à l'article 55a de la loi sur l'administration de la Bosnie-Herzégovine. Il informait la Cour qu'un représentant du Front démocratique avait déposé une plainte pénale contre la présidente et les membres du Conseil des ministres pour cet acte supposément illégal. Il ajoutait qu'en tout état de cause, en vertu de l'article V § 3 b) de la Constitution, la présidence de la Bosnie-Herzégovine était la seule et unique autorité habilitée à nommer tous les agents et représentants de la Bosnie-Herzégovine (paragraphe 36 ci-dessus). À l'appui de cet argument, il soumettait à la Cour la décision de la présidence (en date du 4 octobre 2002) portant nomination de l'agent de la Bosnie-Herzégovine dans une procédure qui était pendante devant la Cour internationale de justice à cette époque-là.

94. En outre, notant que les agentes par intérim du gouvernement défendeur avaient persisté à affirmer que la décision du Conseil des ministres relative à l'agent constituait la base légale de leur mandat pour l'ensemble de la période concernée, le requérant avançait que le Conseil des ministres n'avait cependant pas le pouvoir d'adopter une telle décision par décret.

95. Le requérant relevait par ailleurs que toutes les personnes que le Conseil des ministres avait jusque-là nommées aux fonctions d'agent par intérim devant la Cour, qu'elles fussent ou non encore en exercice, étaient d'origine ethnique bosniaque, croate ou serbe. Il estimait que cette structuration ethnique du bureau de l'agent par intérim avait pour unique objet de perpétuer le système et les intérêts politiques organisés selon une logique ethnique dans le pays, lesquels reposeraient sur une discrimination systémique en faveur des « peuples constituants ».

96. Dans de nouvelles observations soumises le 10 septembre 2024, le requérant faisait valoir qu'à la suite de la nouvelle nomination de l'intéressée le 19 mars 2024, le mandat de l'agente par intérim (M^{me} Monika Mijić) avait à nouveau expiré le 17 juillet 2024, et que, depuis lors, aucune nouvelle décision n'avait été prise concernant la nomination d'agents du Gouvernement. Selon le requérant, la décision de la Cour de Bosnie-Herzégovine datée du 22 mars 2023 (paragraphe 50 et 51 ci-dessus), que l'agente par intérim invoquait à l'appui de sa thèse concernant la validité de son mandat, devait être lue dans le contexte spécifique dans lequel elle avait été rendue (selon lui une radiation aux fins de l'impôt et de l'assurance) et ne pouvait pas servir de base à de futures violations de la loi sur l'administration de la Bosnie-Herzégovine. Le requérant maintenait en outre

que la nomination des agents de la Bosnie-Herzégovine relevait de la compétence exclusive de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, et non de celle du Conseil des ministres. Il avançait à cet égard que l'article 17 de la loi sur le Conseil des ministres, qui constituait selon lui la base légale de la décision relative à l'agent (paragraphe 43 et 44 ci-dessus), n'habilitait pas le Conseil des ministres à nommer des représentants de l'État défendeur devant des organisations internationales.

97. Par une lettre datée du 29 octobre 2024, le requérant contesta la conclusion que le Conseil des ministres avait adoptée lors de sa cinquante-sixième session, le 18 juillet 2024, au sujet de la prolongation du mandat des agentes par intérim qui avaient été nommées par une décision du 19 mars 2024 (paragraphe 53 et 54 ci-dessus). Il déclarait qu'un membre de la Chambre des représentants de la Bosnie-Herzégovine avait demandé l'avis du bureau de la législation de la Bosnie-Herzégovine sur la conclusion en question du Conseil des ministres. Il indiquait que, d'après la réponse communiquée par le bureau de la législation, telle qu'elle avait été soumise à la Cour, la décision de nomination que le Conseil des ministres avait prise le 19 mars 2024 était un acte administratif individuel dont la validité était limitée dans le temps, selon lui conformément à la loi sur l'administration de la Bosnie-Herzégovine (trois mois, renouvelables une seule fois ; paragraphe 49 ci-dessus). Selon le bureau de la législation, la conclusion rendue ensuite le 18 juillet 2024 était un acte de force juridique moindre, et elle ne pouvait donc pas avoir pour effet de remplacer la décision du 19 mars 2024. Le bureau de la législation indiquait toutefois également qu'il n'était pas compétent pour déterminer si les agentes par intérim du Conseil des ministres étaient habilitées à représenter le Gouvernement devant la Cour, et que seule une juridiction compétente pouvait trancher cette question.

98. En réponse à une question posée à l'audience, le requérant expliqua qu'il n'avait eu connaissance de l'expiration du mandat des agentes par intérim qu'en septembre 2023, à la suite d'une déclaration qu'aurait faite à la presse le ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés, et que c'est la raison pour laquelle il n'avait pas contesté, lors de la procédure devant la chambre, que les agentes par intérim en question fussent habilitées à agir en tant que telles.

b) Le Gouvernement

99. Dans le mémoire qu'il a soumis le 7 juin 2024, le Gouvernement n'avancait pas de nouveaux arguments sur la question de savoir si ses agentes par intérim étaient habilitées à agir en tant que telles.

100. À l'audience, il fut spécifiquement demandé au Gouvernement si la Grande Chambre avait été valablement saisie en l'espèce, compte tenu des observations contradictoires qui avaient été reçues sur le point de savoir si les agentes par intérim étaient habilitées à demander le renvoi de l'arrêt de la chambre et à représenter le gouvernement défendeur devant la Cour. En

réponse, l'agente par intérim réaffirma principalement que, selon le droit et la pratique internes pertinents, l'agent par intérim était habilité et compétent pour demander le renvoi d'une affaire devant la Grande Chambre. Elle souligna également que le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, autrement dit le gouvernement de l'État défendeur, n'avait pas contesté la demande de renvoi qui avait été déposée en l'espèce, preuve selon elle que la Grande Chambre avait été valablement saisie.

3. *Appréciation de la Cour*

101. La question de la représentation des États devant la Cour est régie par l'article 35 du règlement de la Cour, qui dispose que :

« Les Parties contractantes sont représentées par des agents, qui peuvent se faire assister par des conseils ou conseillers. »

Il est laissé aux Parties contractantes le soin de régler, conformément à leurs règles et procédures internes, les questions telles que les modalités de nomination des agents ou agents par intérim devant la Cour, ainsi que les conditions, la durée et l'étendue de leur mandat. Selon la pratique bien établie de la Cour, il incombe aux Parties contractantes d'informer la Cour de la nomination des agents ou agents par intérim qui les représentent, de même que de l'expiration de leur mandat (voir, par exemple, les arrêts *Panioglu c. Roumanie*, n° 33794/14, § 62, 8 décembre 2020, et *Beg S.p.a. c. Italie*, n° 5312/11, §§ 52-53, 20 mai 2021). En conséquence, lorsqu'elle conduit la procédure devant elle, la Cour part du principe que les agents ou agents par intérim dont la nomination lui a été notifiée restent en fonction, sauf et jusqu'à avis contraire du Gouvernement (voir l'arrêt *Beg S.p.a.*, précité, § 55) ; elle n'est pas appelée à apprécier la légalité de la désignation ou de la poursuite du mandat de l'agent ou de l'agent par intérim lorsqu'elle en a été dûment informée par une Partie contractante. Il n'existe pas non plus dans la Convention ou dans le règlement de la Cour de disposition qui décrive une procédure spécifique visant à déterminer qui sont les représentants légaux d'une Partie contractante dans le cadre d'une procédure pendante devant la Cour.

102. Cela étant, la Cour, maîtresse de sa propre procédure et de son propre règlement (voir l'article 25 d) de la Convention ; voir également la décision *Ukraine et Pays-Bas c. Russie* (déc.) [GC], n°s 8019/16 et 2 autres, § 383, 30 novembre 2022, et les affaires qui y sont citées), considère que les doutes ou objections éventuels sur le point de savoir si une personne a qualité pour agir devant elle en tant que représentant d'un gouvernement doivent être soulevés *in limine litis*, pour autant que les circonstances le permettent (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, du 18 juin 1971, série A n° 12, p. 30, §§ 53-54, ainsi que l'article 55 du règlement de la Cour, pour des principes similaires exposés dans le contexte des exceptions préliminaires de recevabilité). Cette exigence est à l'évidence

dictée par l'économie générale de la Convention et vise à assurer la bonne administration de la justice ainsi que la sécurité juridique (*ibidem*), compte tenu des effets rétroactifs potentiellement perturbateurs que produirait sur l'ensemble du déroulement antérieur de la procédure un constat d'absence de représentation valable de l'État qui serait dressé à un stade ultérieur de la procédure.

103. En venant aux faits dont elle est saisie, la Cour note que le gouvernement de la Bosnie-Herzégovine l'a avisée le 15 janvier 2021 de la nomination par le Conseil des ministres de trois agentes par intérim pour le représenter devant elle, à savoir M^{mes} Harisa Bačvić, Monika Mijić et Jelena Cvijetić (paragraphe 52 ci-dessus). En l'absence de toute communication du gouvernement défendeur au sujet d'une révocation, ces trois agentes par intérim étaient toujours officiellement investies de leur qualité de représentant du Gouvernement aux fins de l'article 35 du règlement de la Cour durant la procédure devant la chambre dans la présente affaire ainsi qu'au moment du dépôt de la demande de renvoi de celle-ci devant la Grande Chambre, le 19 septembre 2023. En outre, tout au long de cette période, il n'a pas été contesté que les agentes par intérim fussent habilitées à agir en tant que telles. Toutefois, le jour même où les agentes par intérim du Gouvernement ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, le requérant a contesté pour la première fois qu'elles fussent investies d'un mandat valide pour représenter le gouvernement défendeur devant la Cour (paragraphe 81 ci-dessus). Le requérant avançait principalement que le mandat des agentes par intérim en question avait expiré le 30 juin 2021, soit avant le dépôt de la présente requête, et qu'en tout état de cause, le Conseil des ministres n'avait pas le pouvoir de nommer les agents du gouvernement défendeur devant la Cour (paragraphe 81, 82 et 92-96 ci-dessus). Il contestait en outre la structuration supposément ethnique du bureau de l'agent, dont il affirmait qu'elle visait à maintenir le statu quo en faveur des « peuples constituants » (paragraphe 95 ci-dessus).

104. La Cour observe que les arguments qu'invoque le requérant pour contester la qualité des agentes par intérim à agir au nom du gouvernement de la Bosnie-Herzégovine ne se fondent pas sur des développements nouveaux qui seraient intervenus après le prononcé de l'arrêt de la chambre, mais qu'ils auraient tout autant pu trouver à s'appliquer durant la procédure devant la chambre. En conséquence, ces arguments non seulement mettent en doute que les agentes par intérim concernées eussent été habilitées à déposer la demande de renvoi, mais ils ont aussi pour effet de contester, rétroactivement, la validité de leur mandat sur toute la durée de la procédure devant la chambre. Partant, on pouvait attendre du requérant qu'il eût avancé ces arguments dès le début de la procédure, et, en tout état de cause, avant le prononcé de l'arrêt de la chambre, sauf s'il avait été objectivement empêché de le faire, ce qui n'apparaît pas être le cas en l'espèce. La Cour souligne à cet égard que le cadre juridique pertinent qui régit la fonction d'agent du

Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine devant la Cour, ainsi que les nominations concrètes faites par le Conseil des ministres, sont publiés au Journal officiel et qu'elles étaient donc facilement accessibles à tous pendant que se déroulait la procédure devant la chambre.

105. Dans ces circonstances, et eu égard aux principes énoncés au paragraphe 102 ci-dessus, si l'on autorisait le requérant à contester, à ce stade précis de la procédure, que les agentes par intérim en question eussent été habilitées à agir en tant que telles, cela risquerait de produire des résultats qui nuiraient à la sécurité et à la stabilité juridiques, et qui iraient à l'encontre de l'économie procédurale et de la bonne administration de la justice. Par conséquent, le requérant est forclos à soulever cette exception devant la Grande Chambre.

106. La Cour note par ailleurs qu'aucune décision officielle du Conseil des ministres, ou de tout autre organe compétent de l'État, n'est intervenue entretemps à l'effet de retirer la demande de renvoi qui avait été introduite le 19 septembre 2023 ou de priver l'agente par intérim en exercice du gouvernement défendeur de sa qualité de personne habilitée à le représenter. En conséquence, aux fins de l'article 35 du règlement de la Cour, cette agente a conservé sa qualité de représentante du gouvernement défendeur dans le cadre de la procédure qui s'est poursuivie devant la Grande Chambre après l'adoption de l'arrêt de la chambre. Si la Cour a bien reçu, de la part de certains hauts fonctionnaires, des observations contestant que la demande de renvoi fût valide et que l'agente par intérim en question fût habilitée à agir en tant que telle (paragraphe 85 et 90 ci-dessus), il s'agissait d'observations individuelles qui ne permettent pas de considérer que le Gouvernement eût démontré, « de manière non équivoque », sa volonté de retirer la demande de renvoi ou d'ôter à son agente par intérim sa qualité de personne habilitée à le représenter (pour l'approche suivie en la matière par la CIJ, voir le paragraphe 75 ci-dessus).

107. Eu égard aux considérations précédentes, la Cour estime que la Grande Chambre et son collègue ont été valablement saisis en l'espèce par des agentes par intérim qui étaient habilitées à demander le renvoi de l'affaire, et que le gouvernement défendeur est dûment représenté dans le cadre de la présente procédure aux fins de l'article 35 du règlement de la Cour. Si une irrégularité procédurale a effectivement eu lieu, au regard du droit interne, en ce qui concerne la qualité des agentes par intérim, elle demeure une question interne qui doit être résolue dans le cadre du système juridique interne (*Beg S.p.a.*, précité, § 55).

B. Sur la compétence de la Cour pour connaître de la présente requête

108. À titre de remarque générale au sujet de la compétence ou du mandat de la Cour pour connaître de la présente affaire, le gouvernement défendeur expose que cette affaire concerne fondamentalement « la question cruciale de

la capacité de la Cour [à] statuer sur des règles constitutionnelles qui font partie d'un mécanisme consociationnel, en l'occurrence d'un accord de partage du pouvoir politique inscrit dans un accord de paix, qui offre le cadre le plus acceptable pour faire disparaître par la médiation la méfiance existant entre les groupes belligérants, et qui constitue donc un outil essentiel pour garantir et préserver la paix et la stabilité dans le pays ». Selon le Gouvernement, des contestations de cette architecture constitutionnelle complexe venues de l'extérieur risquent de raviver les conflits intercommunautaires, et c'est pourquoi « l'évolution de ce type de systèmes politiques devrait être un processus interne qui prend naissance et se développe au sein de la société, et non être imposée par des acteurs extérieurs tels que les juridictions supranationales ».

109. La Cour estime que cet argument a trait à une question qui se rapporte non pas à la recevabilité au sens étroit de ce terme, mais à sa compétence, au sens de l'article 32 §1 de la Convention (*Slovénie c. Croatie* (déc.) [GC], n° 54155/16, § 44, 18 novembre 2020). Conformément à l'article 32 § 2 de la Convention, la Cour doit elle-même décider de cette question, qu'elle traitera donc à titre préliminaire (*Slivenko et autres c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 56, CEDH 2002-II (extraits)).

110. À cet égard, la Cour est consciente du caractère hautement sensible des questions qui sont en jeu dans la présente affaire, lesquelles concernent les structures fondatrices de la Bosnie-Herzégovine, de nature tant politique que constitutionnelle, qui ont été instaurées par un accord de paix international afin de mettre fin à un conflit tragique. Elle rappelle toutefois qu'en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, un État ne peut invoquer son droit interne, y compris sa propre Constitution, pour justifier des manquements aux engagements qu'il a pris au regard du droit international (voir l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, cité dans *Humpert et autres c. Allemagne* [GC], n°s 59433/18 et 3 autres, §§ 51 et 71, 14 décembre 2023).

111. Par ailleurs, les intérêts politiques qui sont en jeu ne suffisent pas à priver les questions pertinentes de leur caractère juridique. De fait, la Cour n'a jamais refusé d'examiner une affaire introduite devant elle au seul motif que celle-ci aurait des implications politiques (*Ukraine c. Russie (Crimée)* (déc.) [GC], n°s 20958/14 et 38334/18, § 271, 16 décembre 2020). Aux termes de l'article 32 § 1, la compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui sont soumises, entre autres, au moyen d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34. En conséquence, lorsque des griefs soulevant des questions politiques ont potentiellement des incidences sur les droits d'un individu ou groupe d'individus qui sont protégés par la Convention, l'objet de l'affaire n'est plus seulement une question politique, mais aussi une question de droit touchant à l'interprétation et à l'application de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen*

Schweiz et autres c. Suisse [GC], n° 53600/20, § 450, 9 avril 2024). Dans un tel cas de figure, la Cour conserve la compétence que lui confère expressément l'article 19 de la Convention, sous réserve du caractère fondamentalement subsidiaire de son rôle et de la marge d'appréciation accordée aux États, s'il y a lieu. À cet égard, il faut toutefois souligner qu'en pareille situation, lorsqu'elle examine le respect par les autorités de l'État de leurs obligations découlant de la Convention et de ses Protocoles, la Cour ne fonctionne pas dans le vide ; elle tient compte du contexte politico-historique propre à une Partie contractante donnée, selon qu'il convient (voir, par exemple, les arrêts *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, §§ 121 et 133, CEDH 2006-IV, et *Ždanoka c. Lettonie (n° 2)*, n° 42221/18, §§ 55, 56 et 62, 25 juillet 2024).

112. En l'espèce, la Cour est appelée à statuer sur le point de savoir si certaines restrictions qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence s'analysent en une différence de traitement injustifiée entre électeurs qui serait contraire à l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'article 1 du Protocole n° 12 (paragraphe 77 ci-dessus). Il s'agit-là, en principe, de questions de nature juridique. Les arrêts que la Cour a déjà rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, où elle a statué, certes du point de vue du droit de vote passif, sur la compatibilité avec la Convention des dispositions constitutionnelles en cause dans la présente espèce (paragraphe 16 ci-dessus), montrent qu'un examen juridictionnel de ces questions se concilie tout à fait avec la compétence que lui confère l'article 19, qui est d'assurer le respect des engagements résultant pour l'État défendeur de la Convention et de ses Protocoles.

113. En conséquence, la Cour conclut qu'elle est compétente pour connaître des griefs formulés par le requérant pour autant qu'ils ont été renvoyés devant la Grande Chambre (paragraphe 114-118 ci-dessous), et que l'exception que soulève à cet égard le gouvernement défendeur doit être rejetée. Elle souligne toutefois que cette conclusion est sans préjudice de l'examen qu'elle mènera ci-dessous quant à savoir s'il convient, en application des articles 34 et 35 de la Convention, de rejeter les griefs particuliers que soulève le requérant, comme l'affirme le Gouvernement.

C. Sur l'objet de l'affaire devant la Grande Chambre

114. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre englobe tous les aspects de la requête telle qu'elle a été précédemment examinée par la chambre dans son arrêt, l'étendue de sa compétence relativement à « l'affaire » étant limitée uniquement par la décision de la chambre sur la recevabilité (voir, par exemple, les arrêts *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 56, 25 mars 2014, et *Fedotova et autres c. Russie* [GC], n°s 40792/10 et 2 autres, § 83, 17 janvier 2023). Par conséquent, l'« affaire »

renvoyée devant la Grande Chambre est la requête telle qu'elle a été déclarée recevable et comprend aussi les griefs qui n'ont pas été déclarés irrecevables (*Ilias et Ahmed c. Hongrie* [GC], n° 47287/15, § 177, 21 novembre 2019, et *Grosam c. République tchèque* [GC], n° 19750/13, § 60, 1^{er} juin 2023).

115. En l'espèce, les griefs qui ont été déclarés recevables et irrecevables par la chambre, ainsi que ceux qui n'ont pas été déclarés irrecevables, sont exposés au paragraphe 5 ci-dessus. Par conséquent, l'objet de l'« affaire » telle qu'elle a été renvoyée devant la Grande Chambre englobe les griefs de discrimination que soulève le requérant sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 12 en ce qui concerne la discrimination dont il dit faire l'objet dans l'exercice de son droit de vote (actif) à raison des restrictions ethniques et territoriales qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine ainsi que la composition de ces organes (paragraphe 3 et 77 ci-dessus ; voir également les paragraphes 187-195 ci-dessous pour un plus ample examen de la nature et de la teneur précises de ces griefs de discrimination).

116. La Cour note que, dans le mémoire qu'il a soumis à la Grande Chambre le 7 juin 2024, le requérant expose de nouveau, de manière détaillée, ce qu'il reproche à la méthode (indirecte) d'élection des délégués à la Chambre des peuples de l'État, et conteste ce qu'il décrit comme leur « désignation politique » par les organes législatifs des Entités, qu'il tient pour dépourvue de légitimité électorale, affirmant qu'elle porte ainsi atteinte à ses droits tels que garantis par l'article 3 du Protocole n° 1. Eu égard à la décision de la chambre de déclarer ce grief irrecevable (voir les paragraphes 76 et 80 de l'arrêt de chambre), l'examen de celui-ci sort de l'objet de l'affaire renvoyée devant la Grande Chambre (*Carson et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 42184/05, § 57, CEDH 2010). En conséquence, la Grande Chambre ne débattrait pas des griefs soulevés par le requérant sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1 pris isolément, mais uniquement pour autant que cette disposition a été invoquée en combinaison avec l'article 14 de la Convention, qui interdit la discrimination dans la jouissance des droits consacrés par la Convention et ses Protocoles.

117. La Cour note par ailleurs que, dans ses observations devant la Grande Chambre, le requérant se plaint également, pour la première fois, de certains amendements que le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine a apportés en dernière minute à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et à la loi électorale le 2 octobre 2022, c'est-à-dire le jour des élections législatives, amendements dont la Cour constitutionnelle a confirmé la légalité le 23 mars 2023. Le requérant tient ces amendements, qu'il considère comme introduisant « un coefficient ethnique », pour une mesure politique de plus qui viserait à exacerber les divisions ethniques existantes qui sont en cause dans la présente espèce, et il avance qu'ils emportent violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, pris

isolément et/ou combiné avec l'article 14, ainsi que de l'article 1 du Protocole n° 12. La Cour estime cependant que les questions qui sont soulevées constituent un grief nouveau et distinct et qu'elles ne peuvent donc pas être considérées comme un simple développement des griefs initiaux du requérant qui ont été renvoyés devant la Grande Chambre. Qui plus est, une requête portant précisément sur les mesures prises par le Haut-Représentant le jour des élections a été communiquée au gouvernement défendeur par la quatrième section le 24 avril 2023¹³.

118. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que ce grief ne fait pas partie de « la requête telle qu'elle a été déclarée recevable » par la chambre, et qu'il sort donc de l'objet de l'affaire devant la Grande Chambre (voir, par exemple, les arrêts *Bărbulescu c. Roumanie* [GC], n° 61496/08, § 64, 5 septembre 2017, *Rooman c. Belgique* [GC], n° 18052/11, § 123, 31 janvier 2019, *Denis et Irvine c. Belgique* [GC], n°s 62819/17 et 63921/17, §§ 102-112, 1^{er} juin 2021, *L.B. c. Hongrie* [GC], n° 36345/16, §§ 70-72, 9 mars 2023, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n° 21881/20, §§ 75-86, 27 novembre 2023).

II. LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES SOULEVÉES PAR LE GOUVERNEMENT

A. Sur l'abus du droit de recours individuel

1. Les observations des parties devant la Grande Chambre

a) Le Gouvernement

119. Renvoyant à la jurisprudence élaborée par la Cour sur le terrain de l'article 35 § 3 a) de la Convention en ce qui concerne l'abus du droit de recours individuel, le Gouvernement affirme que les griefs du requérant devraient être déclarés irrecevables pour ce motif, et il avance un certain nombre d'arguments à l'appui de cette thèse.

120. Premièrement, le Gouvernement estime que le requérant a présenté des observations erronées au sujet de la structure constitutionnelle et politique de la Bosnie-Herzégovine, et qu'il a donc induit la Cour en erreur à cet égard.

121. Deuxièmement, le Gouvernement avance que, deux jours avant le prononcé de l'arrêt de la chambre, le contenu de celui-ci a été publié sur un portail d'actualités en ligne. Il dit que, plus tard dans la même journée, le requérant a participé à une émission télévisée dans laquelle il aurait déclaré, entre autres, que la Cour avait admis sa requête et qu'elle avait constaté une violation de ses droits, et il ajoute que le requérant a également fait une déclaration à un autre portail d'actualités au sujet de son interprétation de l'arrêt (paragraphe 27 ci-dessus). Selon le Gouvernement, en agissant ainsi, le requérant a non seulement participé à une violation des règles de procédure

¹³ *Front démocratique c. Bosnie-Herzégovine*, n° 8168/23.

de la Cour relatives à la publication des arrêts (article 104A du règlement de la Cour), mais il aurait aussi contribué à jeter le doute sur l'impartialité et l'objectivité de la Cour ainsi qu'à instrumentaliser celle-ci au service de la réalisation d'objectifs politiques.

122. Troisièmement, le Gouvernement affirme que le requérant a essayé de faire entrave au bon déroulement de la procédure devant la Cour en ce qu'il aurait contesté de manière calomnieuse que les agentes par intérim du Gouvernement fussent habilitées à soumettre une demande de renvoi de l'arrêt de la chambre devant la Grande Chambre, et il relève que ce point n'avait pas été soulevé avant le prononcé dudit arrêt. Il renvoie à cet égard aux observations que le requérant a adressées à la Cour entre septembre 2023 et janvier 2024, ainsi qu'aux réponses qu'il aurait faites à ces observations (paragraphe 80-92 ci-dessus). Il ajoute que le requérant s'en est également pris à ses agentes par intérim dans le contexte interne en tenant des propos virulents à leur égard. Il dit que le requérant se trouve dans une certaine situation de pouvoir, affirmant qu'il est placé « sous la protection directe du Front démocratique¹⁴ et de son président, qui [était] aussi le [président] de la présidence de la Bosnie-Herzégovine » à l'époque pertinente et pour lequel le requérant travaille en qualité de conseiller politique. Le requérant se serait servi de cette situation pour tenir en public des propos qui auraient directement visé les agentes par intérim. Le Gouvernement mentionne en particulier des déclarations publiques par lesquelles le requérant aurait accusé les agentes par intérim de soutenir la commission d'un « nettoyage ethnique silencieux » en Bosnie-Herzégovine, ce qui lui aurait été inspiré par la position adoptée par le Gouvernement dans la procédure devant la chambre consistant à dire que le requérant était libre de changer de lieu de résidence s'il souhaitait voter pour des candidats de l'autre Entité (voir le paragraphe 47 de l'arrêt de la chambre). Les agentes par intérim considèrent ce discours très dangereux, compte tenu de l'histoire et du contexte spécifiques qui sont ceux de la Bosnie-Herzégovine, et elles disent être depuis lors la cible de menaces sur les médias sociaux et ailleurs. Elles affirment que le requérant a de surcroît contesté publiquement leur qualité d'agentes par intérim et qu'il les a menacées de les poursuivre pénalement si elles venaient à engager la moindre démarche auprès de la Cour dans le cadre de la présente espèce, tentant ainsi, selon elles, de les intimider.

123. Quatrièmement, le Gouvernement appelle l'attention de la Cour sur les lettres du requérant datées du 19 septembre 2023 et du 5 janvier 2024, dans lesquelles celui-ci aurait formulé des allégations calomnieuses à l'égard des juges de la Cour (paragraphe 30 et 9 ci-dessus, respectivement), ce qui serait une autre manifestation de l'abus du droit de recours individuel qu'il

¹⁴ Le Front démocratique est l'un des partis politiques multiethniques les plus puissants de Bosnie-Herzégovine. Son chef, M. Željko Komšić, pour lequel le requérant travaille en qualité de conseiller politique, est l'un des membres de la présidence de la Bosnie-Herzégovine depuis 2018.

aurait commis. À l'audience, le Gouvernement a ajouté que le requérant avait étendu ses insultes au Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, qu'il aurait accusé publiquement d'être un sympathisant nazi.

124. Cinquièmement, le Gouvernement considère qu'eu égard aux tentatives délibérées que le requérant aurait faites pour dissimuler à la Cour son appartenance au peuple croate (paragraphe 31-35 ci-dessus), la requête devait être déclarée irrecevable en application de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Le Gouvernement reconnaît que l'appartenance ethnique déclarée dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine ne doit pas être prise comme une catégorie fixe, dans la mesure où elle reposerait exclusivement sur une autoclassification par la personne concernée, et où elle constituerait ainsi un critère purement subjectif. Il avance que la Cour constitutionnelle a indiqué à cet égard que « la question de l'appartenance déclarée à un peuple s'inscrit dans la catégorie du droit subjectif de chaque personne, et que chacun a le droit de s'exprimer comme il le ressent, en termes de valeurs traditionnelles, culturelles, linguistiques, familiales et autres, ainsi que de valeurs morales, en particulier dans la situation où la déclaration d'appartenance à un peuple change de temps à autre ». Par conséquent, déclarer une appartenance ethnique ne serait pas une obligation légale, et il n'existerait pas de paramètres objectifs pour ce faire. Le Gouvernement précise toutefois que, nonobstant la souplesse que revêtirait la notion d'« appartenance ethnique » dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine, le requérant a, dans la présente espèce, dissimulé à la Cour une information essentielle relative à son appartenance ethnique, ce qui aurait conduit la chambre à rendre en sa faveur un constat de violation qui partait du principe erroné qu'il n'avait déclaré d'appartenance à aucun des « peuples constituants ». Renvoyant également à la lettre du requérant datée du 18 juin 2024, dans laquelle celui-ci avait joint un tirage papier de la page web de la municipalité de Sarajevo qui aurait été modifiée à sa demande (paragraphe 32 ci-dessus), le Gouvernement avance que le requérant a de surcroît essayé de dissimuler une information relative à son appartenance ethnique, avec selon lui l'intention d'induire la Cour en erreur. Il indique que le requérant, dans sa lettre datée du 18 juin 2024, omettait complètement de préciser que l'information relative à son origine ethnique n'avait été supprimée de la page web en question que quelques jours plus tôt à sa propre demande, ce qui constitue, selon lui, une preuve de son « comportement malintentionné ».

125. Le Gouvernement expose enfin que la présente affaire concerne non pas un quelconque traitement défavorable ou discriminatoire que le requérant aurait à subir à titre individuel en tant qu'électeur, mais « un abus du droit de recours opéré dans le but de réaliser les objectifs politiques d'un parti politique par le truchement de la Cour, plutôt que sur la scène politique et par des moyens politiques ».

b) Le requérant

126. Comme indiqué au paragraphe 29 ci-dessus, le requérant nie avoir eu la moindre connaissance préalable du contenu de l'arrêt de la chambre avant son prononcé, ou s'être livré à un quelconque comportement contraire aux dispositions du règlement de la Cour relatives à la publication des arrêts. Il a maintenu cette position à l'audience, lors de laquelle il lui a été demandé expressément de commenter les allégations formulées par le Gouvernement à cet égard.

127. De même, le requérant nie toute responsabilité en ce qui concerne les menaces qu'auraient reçues les agentes par intérim du Gouvernement, et il affirme au contraire que c'est lui qui est « lynché » par des représentants de partis politiques ethniques. Il nie également être « protégé » ou être membre d'un quelconque parti politique, et déclare que l'arrêt de la chambre rendu en sa faveur a été approuvé par des partis politiques de tous bords.

128. Enfin, en ce qui concerne les affirmations du Gouvernement relatives à son appartenance ethnique, le requérant nie avoir induit la Cour en erreur, de quelque façon que ce fût, quant à son origine ethnique. Il allègue s'être abstenu d'avoir « utilisé [sa] propre origine ethnique » dans son formulaire de requête comme dans ses observations ultérieures, parce qu'il estimait que cette information ne pouvait et ne devait pas être utilisée pour les « questions relatives [au] droit de vote actif ». Il estime donc que l'information relative à son origine ethnique est dénuée de pertinence pour sa requête et rejette l'affirmation selon laquelle il avait pour intention de tromper et de manipuler la Cour.

c) Les tiers intervenants

129. Le gouvernement croate affirme qu'en portant ses griefs devant la Cour, le requérant n'avait pas pour intention première de défendre ses droits individuels garantis par la Convention, mais de promouvoir un projet politique visant à restructurer le cadre constitutionnel de la Bosnie-Herzégovine en se servant de la Cour comme d'une tribune pour remettre en cause l'Accord de Dayton. Selon le gouvernement croate, cela ressort à l'évidence du comportement que le requérant aurait adopté tout au long de la procédure ainsi que de son profil politique de conseiller du président du Front démocratique, un parti politique dont le gouvernement croate estime qu'il cherche activement à « abolir la notion de « peuples constituants » en Bosnie-Herzégovine ». Le gouvernement intervenant assure que la volonté qui serait celle du requérant de faire advenir des changements politiques dans l'État défendeur par le biais de la Cour est incompatible avec l'objet de la Convention, laquelle est, dit-il, un mécanisme servant à traiter des violations spécifiques des droits de l'homme, et qu'elle s'analyse donc en un abus du droit de recours individuel.

2. *Appréciation de la Cour*

130. La Cour note, pour commencer, que le Gouvernement a soulevé la question de l'abus du droit de recours individuel pour la première fois dans ses observations écrites devant la Grande Chambre. Étant donné, cependant, que ses allégations ont trait principalement à des développements qui sont intervenus à la suite de l'adoption de l'arrêt de la chambre, il n'est pas forcé à soulever cette exception à ce stade de la procédure (voir, pour un exemple *a contrario*, l'arrêt *Konstantin Markin c. Russie* [GC], n° 30078/06, § 96, CEDH 2012 (extraits)). La Cour souhaite toutefois également souligner que, même si le Gouvernement n'avait pas soulevé d'exception à cet égard, cela ne l'empêcherait pas d'examiner la question d'office. En effet, c'est à la Cour elle-même, et non au gouvernement défendeur, qu'il incombe de contrôler le respect des obligations procédurales imposées par la Convention et par son règlement à la partie requérante. La Cour a donc à la fois le pouvoir et l'obligation de contrôler ce respect à tous les stades de la procédure, en tenant compte de toutes les informations pertinentes, qu'elles soient communiquées par les parties elles-mêmes ou qu'elles soient accessibles au public (*Zarubica et autres c. Serbie* (déc.), n° 35044/07, § 30, 26 mai 2015).

131. La Cour renvoie à cet égard aux principes généraux établis dans sa jurisprudence au sujet de l'abus du droit de recours individuel, qui ont été récapitulés dans l'arrêt *Miroļubovs et autres c. Lettonie* (n° 798/05, §§ 62-66, 15 septembre 2009), et qui ont depuis été rappelés et étoffés, entre autres, dans les arrêts *S.A.S. c. France* [GC] (n° 43835/11, §§ 62-68, CEDH 2014 (extraits)) et *Gross c. Suisse* [GC] (n° 67810/10, §§ 28-37, CEDH 2014), ainsi que dans les décisions *Ferrara et autres c. Italie* (déc.) (n°s 2394/22 et 18 autres, §§ 37-68, 16 mai 2023), et *Mamić et autres c. Croatie* (déc.), (n°s 21714/22 et 2 autres, §§ 114-119, 9 juillet 2024). Elle rappelle, en particulier, que tout comportement de la part d'un requérant qui serait manifestement contraire à la finalité du droit de recours individuel tel qu'énoncé dans la Convention et qui entraverait le bon fonctionnement de la Cour ou le bon déroulement de la procédure devant elle peut s'analyser en un abus de ce droit (*S.A.S. c. France*, précité, § 66, *Miroļubovs et autres*, précité, §§ 62 et 65, et *Koch c. Pologne* (déc.), n° 15005/11, 7 mars 2017). Elle souligne toutefois également que la mise en œuvre de l'article 35 § 3 a) de la Convention dans ce contexte est une « mesure procédurale exceptionnelle », et que la notion d'« abus » doit être comprise dans son sens ordinaire retenu par la théorie générale du droit, à savoir, le fait, pour le titulaire d'un droit, de le mettre en œuvre en dehors de sa finalité d'une manière préjudiciable (*Miroļubovs et autres*, précité, § 62, et *De Luca c. Italie*, n° 43870/04, § 35, 24 septembre 2013).

132. En venant aux arguments précis qu'avance le Gouvernement, la Cour note, pour ce qui est des deux premiers (qui portent sur les observations supposément erronées du requérant quant à la structure de la Bosnie-Herzégovine et sur les propos qu'il aurait tenus dans les médias au

sujet de l'arrêt de la chambre avant son prononcé, paragraphes 120 et 121 ci-dessus), qu'il n'y a pas d'éléments suffisants devant elle à l'appui des allégations formulées. En ce qui concerne, en particulier, la couverture médiatique dont l'arrêt de la chambre aurait fait l'objet avant son prononcé, les informations dont dispose la Cour ne lui permettent pas de conclure avec certitude que le requérant ait fait preuve à l'égard de la procédure devant la Cour, avant le prononcé dudit arrêt, d'une irresponsabilité et d'une légèreté qui seraient de nature à justifier de rejeter sa requête pour abus du droit de recours.

133. En ce qui concerne, à l'inverse, les allégations relatives aux propos calomnieux et virulents que le requérant aurait tenus dans sa correspondance avec la Cour et ailleurs, la Cour ne peut que noter avec regret que l'intéressé a en effet formulé, au sujet des juges de la Cour et des autres parties à l'affaire, certaines remarques et accusations qui apparaissent problématiques.

134. Pour ce qui est de ses juges, la Cour ne discerne pas de comportement abusif de la part du requérant dans sa lettre du 19 septembre 2023, dans laquelle il faisait part à la Cour des allégations qui avaient selon lui été publiées dans les médias locaux au sujet de l'influence que certains groupes politiques auraient cherché à exercer dans la présente affaire au niveau de la chambre (paragraphe 30 ci-dessus). Aussi grotesques et infondées que soient ces allégations, aucun élément ne prouve une quelconque implication personnelle du requérant dans leur élaboration ou leur diffusion, celui-ci s'étant plutôt contenté d'exprimer de manière neutre son « malaise » quant à la propagation de telles allégations, et ayant apparemment cherché à s'en distancier en déclarant qu'elles ne pouvaient être « ni confirmées ni infirmées ».

135. Les remarques ultérieures que le requérant a formulées directement dans sa lettre du 5 janvier 2024, dans laquelle il demandait la récusation de la présidente de la Cour d'alors, sont plus problématiques (paragraphe 9 ci-dessus). Les parties à la procédure ont à l'évidence le droit de demander la récusation d'un juge désigné pour siéger dans leur affaire pour les motifs énumérés au paragraphe 2 de l'article 28 du règlement de la Cour, notamment lorsque l'indépendance ou l'impartialité d'un juge peuvent légitimement être mises en doute (article 28 § 2 e)), et le Gouvernement a lui aussi exercé ce droit dans la présente espèce (paragraphe 10 ci-dessus). Cependant, les allégations formulées dans le contexte d'une demande de récusation doivent rester dans les limites d'une critique « normale, civique et légitime », et elles ne doivent pas verser dans des affirmations et des accusations infondées qui seraient manifestement contraires à l'objet du droit de recours individuel (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Miroļubovs et autres*, précité, §§ 64 et 65). Vue par le prisme de ce principe, il apparaît que la lettre du requérant en date du 5 janvier 2024 contient des accusations très graves qui mettent en cause l'intégrité de la présidente de la Cour d'alors et, indirectement, des membres du collège qui avait décidé du renvoi de la présente affaire devant la Grande

Chambre. Les accusations qui étaient formulées dans cette lettre, et qui sont exposées en détail au paragraphe 9 ci-dessus, outrepassent clairement les limites d'une critique légitime et, en l'absence de la moindre preuve, constituent des attaques gratuites. Par conséquent, les déclarations du requérant ne satisfont absolument pas aux normes dont on s'attend à ce qu'elles soient respectées dans la formulation des demandes de récusation, même compte dûment tenu de la légitime franchise de la critique et du vif sentiment que peut susciter une situation personnelle (voir, *mutatis mutandis*, la décision *Timciuc c. Roumanie* (déc.), n° 28999/03, § 152, 12 octobre 2010). Qui plus est, le fait que ces accusations infondées et ces remarques offensantes visaient directement la présidente de la Cour d'alors, dans l'exercice même de ses fonctions de présidente, revêt une signification particulière, car le président ou la présidente représente la Cour en tant qu'institution (article 9 § 1 du règlement de la Cour). En s'en prenant à la présidente de la Cour avec autant de dédain, le requérant fait preuve d'un manque de respect envers l'institution même qu'il a saisie pour faire protéger ses droits (*Zhdanov et autres c. Russie*, n°s 12200/08 et 2 autres, § 85, 16 juillet 2019).

136. De même, la Cour estime que les propos du requérant visant les agentes par intérim du Gouvernement et le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, tels que décrits aux paragraphes 122 et 123 ci-dessus, s'analysent en des attaques personnelles gratuites et en des accusations calomnieuses qui dépassent les limites de la critique admissible. La Cour ne considère pas les contestations que le requérant soulève contre le statut juridique des agentes par intérim comme problématiques en tant que telles, étant donné que la question de savoir si celles-ci étaient habilitées à agir au nom du Gouvernement a été un motif de contentieux devant les juridictions internes, et que ce point a été contesté par divers hauts fonctionnaires ou organes publics de haut niveau tant sur le plan interne que devant la Cour (voir, par exemple, les paragraphes 85, 87, 90 et 93 ci-dessus). Toutefois, pour autant que ces contestations ont aussi consisté à exprimer en public l'intention de poursuivre pénalement les agentes par intérim si elles continuaient à agir dans la procédure devant la Cour, elles s'analysent indéniablement en une intimidation, laquelle n'est guère conciliable avec l'objet du droit de recours individuel.

137. Enfin, la Cour prend note de l'argument du Gouvernement lorsqu'il reproche au requérant de s'être abstenu de communiquer à la Cour une information essentielle relative à son appartenance ethnique croate. Elle observe à cet égard que, si le requérant admet qu'il possède la nationalité croate, il ne confirme ni ne dément avoir déclaré une appartenance ethnique au peuple « croate » aux fins des fonctions qu'il avait précédemment occupées au sein de la municipalité de Sarajevo, parce qu'il estime que l'origine ethnique d'une personne ne devrait jouer aucun rôle dans les

questions relatives à l'usage de son droit de vote actif (paragraphe 32, 34 et 128 ci-dessus).

138. La Cour considère que la non-communication par le requérant de son appartenance ethnique ne comporte pas un élément d'abus du droit de recours tel qu'établi par la Convention. Elle prend toutefois note des éléments que le Gouvernement a soumis le 31 juillet 2024 au sujet de la tentative alléguée du requérant d'induire la Cour en erreur quant au contenu de sa page de profil telle qu'elle figurait sur le site web officiel de la municipalité de Sarajevo (paragraphe 33 ci-dessus). Elle rappelle qu'en vertu de l'article 35 § 3 a) de la Convention, une requête peut être rejetée pour abus du droit de recours individuel si, entre autres raisons, elle se fonde sur des faits controuvés, de fausses déclarations ou d'autres informations trompeuses, en particulier si les faits ou informations en question concernent le cœur même de l'affaire et si l'intention du requérant d'induire la Cour en erreur est établie avec suffisamment de certitude (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Gross*, précité, § 28, CEDH 2014, et la décision *Marjanović c. Bosnie-Herzégovine* (déc.), n° 53155/12, §§ 18 et 19, 8 juillet 2014, avec les références qui y sont citées). En l'espèce, le fait que le requérant n'a pas informé la Cour qu'il avait lui-même demandé la suppression de l'information relative à son origine ethnique de la page web en question avant de la soumettre à la Cour (comme preuve de l'inexactitude des allégations du Gouvernement) doit être considéré comme trompeur relativement à une question potentiellement pertinente pour l'affaire.

139. Au vu des considérations qui précèdent, la Cour note que le requérant a clairement eu, au cours de la présente procédure, un comportement hautement répréhensible dont elle estime qu'il s'analyse en un abus du droit de recours au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention. Pour autant que le requérant est également accusé de chercher, par le biais de sa requête, à promouvoir certains objectifs politiques plutôt qu'à obtenir la protection de ses droits individuels (paragraphe 125 et 129 ci-dessus), ces allégations seront abordées, selon qu'il convient, dans le cadre de l'examen par la Cour de la qualité de victime du requérant (paragraphe 196-216 ci-dessous).

B. Sur la qualité de victime du requérant et sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles

140. La Cour observe que la présente requête soulève d'autres questions importantes concernant sa recevabilité, qu'elle va maintenant aborder par souci d'exhaustivité (voir, *mutatis mutandis*, *Zambrano c. France* (déc.), n° 41994/21, § 39, 21 septembre 2021).

1. Les observations des parties devant la Grande Chambre

a) Le Gouvernement

141. Le Gouvernement expose que les griefs du requérant, tant en ce qui concerne la Chambre des peuples que la présidence, s'analysent en une contestation relativement abstraite de la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine, l'intéressé ne donnant selon lui pas d'explication quant à la manière dont il est touché à titre individuel et à la différence de traitement dont il ferait l'objet par rapport à des personnes se trouvant dans des situations analogues, de sorte que ses griefs relèveraient essentiellement d'une *actio popularis*. Le Gouvernement avance, en particulier, qu'au-delà d'affirmations générales, le requérant n'a pas « dûment caractérisé de violation spécifique » ni précisé « ce qui constitu[ait] une discrimination [relative] à son droit de vote actif [ou] par rapport à qui il s'estimait (...) victime d'une discrimination ». Selon le Gouvernement, ce qu'il tient pour un manque de clarté des allégations du requérant est aggravé en ceci que celui-ci se serait, de fait, déclaré comme étant croate, c'est-à-dire membre d'un « peuple constituant » (paragraphe 31 ci-dessus).

142. Selon le Gouvernement, la chambre, sans avoir dûment examiné le système constitutionnel et électoral de la Bosnie-Herzégovine, a supposé que les violations qui avaient été constatées dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci* relativement au droit de se porter candidat à des élections auraient également fait du requérant une victime en tant qu'électeur, assimilant ainsi effectivement l'un à l'autre les aspects passif et actif du droit de vote. Évoquant en particulier la procédure spéciale qui régit la composition de la Chambre des peuples, le Gouvernement affirme qu'en ce qui concerne cette chambre législative, le requérant ne dispose pas d'un quelconque droit de vote actif qui serait couvert par la protection de la Convention. Il dit que le seul droit de vote actif dont jouit le requérant est, dans la mesure pertinente, son droit de voter directement lors de l'élection des délégués à l'assemblée cantonale au niveau des Entités, droit qu'il serait à même d'exercer dans les mêmes conditions que tout citoyen adulte de Bosnie-Herzégovine, quelle que soit son appartenance ethnique déclarée.

143. Selon le Gouvernement, les délégués à la Chambre des peuples ne sont pas « élus » en tant que tels, mais « désignés » ou « sélectionnés » par les législateurs des Entités, si bien que le requérant ne disposerait même pas d'un droit de vote « indirect » pour cette chambre. Le Gouvernement soutient que, du fait de la nature même du processus électoral, il est totalement impossible de prévoir quels candidats obtiendront un mandat à l'assemblée cantonale et disposeront ainsi du droit d'élire les délégués à la Chambre des peuples de la Fédération, lesquels désigneront à leur tour les délégués à la Chambre des peuples au niveau de l'État. Il estime que, compte tenu des nombreux facteurs qui influenceraient le résultat de ce dernier stade du processus de sélection, on ne peut recourir qu'à des conjectures politiques ou

juridiques pour déceler une relation entre les électeurs qui votent à titre individuel et les délégués qui sont finalement appelés à siéger à la Chambre des peuples de l'État, et que tout lien éventuel entre les premiers et les seconds demeure donc très ténu.

144. Le Gouvernement conteste en outre le constat que la chambre formule au paragraphe 54 de son arrêt, lequel est ainsi libellé :

« [A]fin de participer indirectement à l'élection des délégués bosniaques et croates à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine, le requérant doit voter pour des personnes qui déclarent une appartenance au peuple bosniaque ou au peuple croate lors des élections à l'assemblée cantonale de son lieu de résidence (l'Assemblée du canton de Sarajevo), car seuls les groupes bosniaque et croate de cette assemblée élisent respectivement les délégués bosniaques et croates à la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération, lesquels élisent à leur tour les délégués bosniaques et croates à la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine. »

Il affirme que ce constat dressé par la chambre reflète une conception erronée du système électoral de la Bosnie-Herzégovine. Il dit que lors des élections à l'assemblée cantonale – qui seraient la seule occasion où le requérant a le droit d'exprimer un vote direct dans le contexte de la composition de la Chambre des peuples – l'appartenance des candidats aux « peuples constituants » ou au groupe des « autres » n'est pas indiquée sur le bulletin de vote et n'est donc pas formellement connue des électeurs. Il en conclut que, lorsqu'ils votent, les électeurs agissent afin de faire élire leur candidat à l'assemblée cantonale, et que leur but n'est pas que « ce candidat puisse éventuellement se présenter sur une liste non définie à l'élection de délégués qui pourront, ou non, participer à l'élection/la sélection des délégués à la Chambre des peuples de la Fédération de [Bosnie-Herzégovine] ou à la Chambre des peuples de la [Bosnie-Herzégovine] ».

145. Se référant à l'opinion dissidente qui est jointe à l'arrêt de la chambre, le Gouvernement avance que cette dernière semble avoir interprété les griefs du requérant comme consistant à dire que le cadre législatif le forçait à voter pour quelqu'un « qui ne le représent[ait] pas », qu'il n'était « pas en mesure de voter pour les candidats de son choix » et qu'il ne pouvait donc pas « influencer les décisions des organes concernés ». Or le Gouvernement estime qu'il n'est absolument pas évident de savoir pour qui le requérant entend voter concrètement. Il dit que, parmi les candidats des deux Entités qui se présentent aux élections cantonales, il s'en trouve toujours qui représentent des opinions politiques différentes, indépendamment de leur appartenance ethnique déclarée, y compris les candidats du Front démocratique, auprès du président duquel, rappelle-t-il, le requérant travaille en qualité de conseiller politique. Il en déduit que, lorsque le requérant se présente comme une victime aux motifs qu'il est contraint de voter pour quelqu'un qui ne le représente pas ou qui n'est pas le candidat de son choix, cela n'est simplement pas vrai.

146. Pour ce qui est spécifiquement des élections à la présidence collégiale, le Gouvernement reconnaît le droit du requérant de voter directement lors de ces élections, mais il souligne que la législation interne n'octroie pas aux résidents d'une Entité donnée le droit de voter pour des candidats de l'autre Entité. De même, pour autant que le requérant se plaint d'être privé de la possibilité de voter pour des candidats qui ne déclarent pas d'appartenance à l'un des « peuples constituants », le Gouvernement fait observer qu'aucun électeur de Bosnie-Herzégovine ne jouit d'un tel droit, et que les règles litigieuses s'appliquent à tous les électeurs de la même façon. Il dit que, tout comme dans le contexte des élections aux assemblées cantonales, il se trouve des candidats à la présidence qui représentent des opinions politiques différentes. Il estime que les candidats ne peuvent pas être classés de manière générale et abstraite uniquement en fonction de leur déclaration d'appartenance ethnique, cette déclaration n'ayant selon lui aucune incidence directe sur le positionnement politique d'un candidat donné. Il réaffirme qu'en tout état de cause, les fonctions de conseiller politique que le requérant exerce auprès du membre croate de la présidence pour un deuxième mandat invalident à l'évidence sa thèse selon laquelle il ne serait pas véritablement représenté au sein de la présidence collégiale.

147. Eu égard au caractère supposément très général des allégations du requérant, lequel ne soulèverait pas de questions concrètes touchant à la jouissance de ses droits protégés par la Convention, mais contesterait les règles électorales de manière abstraite, le Gouvernement avance que celui-ci ne peut pas être considéré comme ayant la qualité de victime en ce qui concerne les griefs de discrimination qu'il soulève sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 ou de l'article 1 du Protocole n° 12. Il estime que lesdites dispositions ne sont pas non plus applicables *ratione materiae* aux allégations selon lui abstraites du requérant, qui ne relèveraient pas de leur champ d'application. S'appuyant sur les mêmes considérations, le Gouvernement avance que, compte tenu de la manière abstraite et incohérente dont le requérant présenterait ses arguments, sa requête ne satisfait pas non plus aux exigences de l'article 47 §§ 1 e) et f) du règlement de la Cour.

b) Le requérant

148. Le requérant allègue qu'il n'est pas en mesure d'exprimer son opinion pleinement et librement lors des élections à la Chambre des peuples et à la présidence à cause des restrictions ethniques et territoriales qui seraient imposées par la Constitution et par la législation électorale concernant ces élections. Par conséquent, il se considère comme une « victime du système politique », estimant qu'il est porté atteinte à ses droits tels que garantis par l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 et par l'article 1 du Protocole n° 12. À cet égard, il invoque la jurisprudence constante de la Cour qui reconnaît selon lui la qualité de victime aux personnes qui ne sont pas

visées par une mesure d'exécution individuelle mais qui font partie d'un groupe qui risque de subir directement les effets d'une législation donnée. Il ajoute qu'il « subit directement les effets » des dispositions concernées de la Constitution, dont il dit qu'il n'a pas la possibilité de les modifier et qu'elles constituent sa « motivation fondamentale pour l'introduction de [la présente] requête ».

149. Si le requérant n'avance pas d'autres arguments au sujet de la qualité de victime qu'il revendique pour ce qui est de la discrimination dont il ferait l'objet dans le contexte des élections à la présidence de la Bosnie-Herzégovine, dans le mémoire qu'il a soumis à la Grande Chambre, il développe les raisons pour lesquelles il estime qu'il « subit directement les effets » du système électoral dans le cas des élections à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine.

150. Premièrement, il soutient que l'origine ethnique d'une personne ne saurait servir de facteur « décisif et éliminatoire » pour déterminer sa situation au sein du système électoral, que ce soit en ce qui concerne le droit de vote actif ou passif. Il affirme que tous les citoyens devraient participer de manière égale à la désignation des délégués à la Chambre des peuples, et que celle-ci devrait aussi assurer une représentation égale de tous les citoyens, alors que, selon lui, seuls les « peuples constituants » y sont actuellement représentés, tandis que les membres de la partie restante de la population seraient traités comme des « parias ». Il rejette fermement « toute tentative de réduire les idées politiques auxquelles [il] souscri[t] (...) à la seule question de l'appartenance ethnique » et il estime que l'origine ethnique ne devrait jouer aucun rôle dans l'utilisation des droits de vote actifs.

151. À cet égard, si le requérant appelle l'attention sur une absence de représentation du groupe des « autres » au niveau de l'État, il souligne que l'instauration d'un quota pour ce groupe à la Chambre des peuples, comme il croit comprendre que les requérants de l'affaire *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* ([GC], n^{os} 27996/06 et 34836/06, CEDH 2009) l'ont revendiquée, ne constituerait pas un moyen adéquat de mettre les dispositions constitutionnelles litigieuses en conformité avec la Convention, et qu'il ne ferait que creuser les divisions ethniques existantes. De son point de vue, la seule solution envisageable consiste à passer d'un système de répartition du pouvoir politique fondé sur la parité ethnique à un système de représentation politique civile qui reposerait sur une répartition proportionnelle de ce pouvoir sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Il avance que cette évolution pourrait être réalisée de l'une des trois manières suivantes : i) par l'abrogation du droit de « veto ethnique » dont dispose la Chambre des peuples et par l'octroi aux électeurs de la possibilité d'élire les délégués sans se voir imposer de restrictions ethniques ou territoriales ; ii) par la suppression de la Chambre des peuples et le transfert à la Chambre des représentants, qui serait alors le seul organe législatif doté d'une légitimité électorale, de la protection des droits collectifs des « peuples constituants »,

ou iii) par la révocation des pouvoirs législatifs de la Chambre des peuples et par la transformation de celle-ci en un organe exclusivement chargé de protéger les droits collectifs qui découlent des éléments de l'identité ethnique, tels que la langue, la culture, la religion et les traditions. Le requérant demande « la protection des droits de vote actifs de telle sorte que chaque citoyen de Bosnie-Herzégovine se [voie] octroyer le droit de voter librement et sans restrictions ethniques (...), ce qui est le bon moyen de mettre en œuvre une démocratie pleine et entière dans le pays, ce qui est actuellement compromis par [le] système politique reposant sur une logique ethnique ». Il a également déclaré à l'audience que, par sa requête, il « voulait faire rétablir une démocratie pleine et entière en Bosnie-Herzégovine ».

152. Deuxièmement, le requérant affirme qu'à cause de la structure du système électoral, il est contraint de choisir entre des candidats d'origine ethnique bosniaque ou croate lors des élections cantonales s'il souhaite exercer, en fin de compte, une hypothétique influence sur la composition de la Chambre des peuples au niveau de l'État. Il estime être ainsi empêché d'exprimer librement son opinion, arguant que son vote devrait être guidé par le programme ou le projet de société d'un candidat, plutôt que par des considérations ethniques. Il dit que cette situation est aggravée par l'obligation dans laquelle il se trouverait, lorsqu'il vote au niveau cantonal, de deviner ou de présumer l'origine ethnique des candidats, cette information n'étant, avance-t-il, pas communiquée lors des scrutins organisés à ce niveau.

153. Troisièmement, le requérant souligne qu'en fin de compte, il ne dispose d'absolument aucune influence sur la procédure de « désignation » des délégués à la Chambre des peuples au niveau de l'État, ni aucun lien avec cette procédure, de sorte qu'il ne serait pas représenté de manière adéquate au sein de cette chambre. Il explique que, dans la Fédération, où il réside, la composition de la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine résulte d'un processus à trois niveaux qui comprend l'élection des délégués à l'assemblée cantonale, l'élection (indirecte) des délégués à la Chambre des peuples de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et la désignation des délégués bosniaques et croates à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine par les groupes bosniaque et croate de la Chambre des peuples de la Fédération (pour de plus amples explications à ce sujet, voir les paragraphes 39 et 40 ci-dessus). Il expose que, dans la Republika Srpska, en revanche, il existe un système électoral à deux niveaux, dans lequel les citoyens voteraient directement pour les membres de l'Assemblée nationale (premier niveau), lesquels, à leur tour, « éli[raient] indirectement » les cinq délégués d'origine ethnique serbe à la Chambre des peuples de l'État (deuxième niveau). Le requérant estime que le système en place dans la Republika Srpska préserve mieux le lien entre élections directes et élections indirectes, même s'il admet qu'à cause de la composition ethnique de la Chambre des peuples de l'État, les électeurs qui résident dans cette Entité

n'ont, eux aussi, qu'une possibilité limitée d'exprimer leur volonté au moyen de leur vote.

154. Enfin, en réponse au Gouvernement qui allègue que le requérant a déclaré appartenir au peuple croate, de sorte qu'il ne pourrait prétendre à la qualité de victime, ce dernier ne confirme ni n'infirme avoir déclaré pareille appartenance aux fins des fonctions qu'il exerçait au sein de la municipalité de Sarajevo, mais il affirme que son origine ethnique, qui constitue selon lui une question strictement personnelle, est dénuée de toute pertinence pour la présente espèce (paragraphes 32, 34 et 128 ci-dessus).

155. Durant la procédure devant la Grande Chambre, il a été demandé au requérant, tant par écrit qu'ensuite à l'audience, de préciser quels sont le ou les groupes se trouvant dans une situation analogue ou comparable à la sienne auxquels il entendait se comparer aux fins des griefs de discrimination qu'il formule concernant la Chambre des peuples, d'une part, et la présidence, d'autre part. Le requérant répond que, pour ses deux griefs, il devrait être comparé aux électeurs qui résidaient dans l'Entité de la Republika Srpska, avançant qu'il faisait l'objet d'un traitement différent par rapport à ceux-ci à cause de son lieu de résidence. À cet égard, il soutient qu'en tant que résident de la Fédération, il ne peut pas prendre part aux élections qui se tiennent dans la Republika Srpska, et qu'il se trouve ainsi privé du droit de voter dans la moitié de son pays, ce qui, selon lui, implique qu'il n'est pas non plus en mesure d'influer sur la sélection des candidats serbes à la Chambre des peuples ou à la présidence, même s'il admet que les électeurs de la Republika Srpska qui ne peuvent, de la même façon, voter que pour des candidats d'origine ethnique serbe, font l'objet d'une restriction similaire. Il souligne qu'il n'a pas nécessairement l'intention de voter pour un candidat ayant déclaré une appartenance au peuple « serbe » lors des élections présidentielles, où il peut voter directement, mais qu'il souhaite être en mesure de voter pour n'importe quel candidat, indépendamment de l'Entité dans laquelle celui-ci se présente. Il explique que le motif de son grief est que « tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine (...) [devraient] pouvoir choisir toute personne inscrite sur la liste des candidats à la présidence de la Bosnie-Herzégovine, indépendamment de leur origine ethnique et de leur lieu de résidence ». Il expose que la présidence est une autorité collégiale qui adopte des politiques et prend des décisions qui produisent des effets sur tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine. Il estime que, par conséquent, et dans l'intérêt de la protection de la démocratie, la Bosnie-Herzégovine devrait constituer une seule et même unité électorale dans laquelle tous les citoyens auraient une possibilité identique d'élire tous les membres de la présidence en se fondant uniquement sur leur programme politique, sans se voir imposer de restrictions ethniques et territoriales. Il appelle en outre l'attention sur la différence de traitement qui résulte, selon lui, du système à trois niveaux qui régirait les élections législatives dans la Fédération, affirmant que ce système prive les électeurs de tout lien avec le processus de sélection qui s'opère au troisième

niveau (celui de l'État), et qu'il diffère en cela du système à deux niveaux qui serait en vigueur dans la Republika Srpska, lequel permettrait de mieux préserver le lien en question. Au vu de ces considérations, le requérant maintient qu'il fait l'objet d'une discrimination fondée sur son lieu de résidence.

156. En réponse à une autre question qui lui a été posée à l'audience, qui portait sur la raison pour laquelle il souhaitait voter pour des candidats de la Republika Srpska, le requérant a déclaré qu'au vu des efforts que déployait l'« élite politique » de cette Entité pour parvenir à la dissolution de la Bosnie-Herzégovine, il souhaiterait avoir la possibilité de voter pour un candidat serbe qui s'opposerait à cette dissolution, dans l'intérêt de la préservation de l'unité de son pays.

157. Entretemps, dans une lettre qu'il avait adressée à la Cour le 18 octobre 2024, le requérant avait fait la déclaration suivante (**gras ajouté**) :

« On peut résumer l'essence de la requête [n°] 43651/22 en une phrase, en disant que le requérant, **comme tous les autres résidents de la Bosnie-Herzégovine**, ne peut pas voter pour tous les candidats à la présidence de la Bosnie-Herzégovine et qu'il ne peut voter pour aucun des délégués à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine (chambre haute), à cause des dispositions contestées des articles V et IV § 1 de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, lesquelles sont contraires à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n° 12 (...) »

Le requérant soutenait également dans sa lettre que tous les électeurs, nonobstant leur origine ethnique, devraient avoir la possibilité d'exprimer librement leur opinion, et il réaffirmait à cet égard que l'information relative à sa propre origine ethnique était « totalement dénuée de pertinence » aux fins de la présente requête.

c) Les tiers intervenants

158. Le gouvernement croate affirme que la présente requête constitue une *actio popularis* et il avance principalement que les griefs du requérant ne se fondent sur aucune atteinte particulière à ses droits, mais qu'ils consistent en une contestation fondamentale du système électoral lui-même. À cet égard, il relève le caractère selon lui abstrait des griefs du requérant, lesquels ne comporteraient aucune indication quant à la manière dont les dispositions constitutionnelles contestées le toucheraient ou le viseraient directement sur le fondement de ses caractéristiques individuelles. Il avance en outre que l'approche qu'a suivie la chambre sur la question de la qualité de victime permettait potentiellement à tout électeur qui aurait désapprouvé le système électoral de la Bosnie-Herzégovine de prétendre à la qualité de victime et il en conclut qu'elle était trop ouverte.

159. Dans le droit fil de ses arguments mentionnés au paragraphe 129 ci-dessus, le gouvernement croate soutient par ailleurs que si des requérants

étaient autorisés à utiliser la Cour comme un vecteur de réforme politique, cela pourrait ouvrir la voie à d'innombrables requêtes introduites par des personnes qui entendraient ainsi influencer sur les réformes politiques dans leur pays, et « faire courir à la Cour le risque d'assumer un rôle quasi législatif qui outrepasserait le cadre de son mandat initial ».

160. En ce qui concerne plus particulièrement le grief de discrimination fondée sur le lieu de résidence que le requérant tire de son incapacité alléguée à participer à l'élection des délégués issus de la Republika Srpska, le gouvernement intervenant avance qu'il s'agit d'une pratique courante en Europe, tant dans les démocraties qui se caractérisent par un partage du pouvoir, lesquelles s'attacheraient à ménager les intérêts de divers groupes ethniques, nationaux, linguistiques ou religieux, que dans les États unitaires. À cet égard, il indique que la Croatie se compose de dix circonscriptions, et que les électeurs d'une circonscription donnée ne sont pas autorisés à voter pour les candidats d'une autre circonscription. Il cite aussi à titre d'exemple la procédure d'élection des sénateurs au Sénat belge, lors de laquelle les électeurs flamands ne peuvent pas élire (au suffrage indirect) les sénateurs de la Wallonie, et inversement. Il note que ni l'organisation territoriale de l'État belge en régions linguistiques distinctes, ni l'incapacité des électeurs à voter dans l'ensemble de ces régions n'ont été considérées par la Cour comme incompatibles avec la Convention (le gouvernement croate cite l'affaire « *relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique* » (fond), 23 juillet 1968, série A n° 6, et l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, série A n° 113). Il avance que dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt* (précitée), la Cour a, de fait, affirmé que les électeurs ne disposaient pas d'un droit spécifique d'élire des candidats de leur choix, c'est-à-dire des candidats correspondant à leur identité et à leurs opinions.

161. L'autre tiers intervenant, à savoir le Haut-Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, ne formule pas d'observations expresses sur le point de savoir si la Cour est compétente pour connaître des griefs du requérant. Il souligne néanmoins qu'il convient de distinguer la présente affaire de celles du groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, estimant qu'elle soulève une question différente sur les plans juridique et conceptuel, qui serait celle du droit allégué d'un électeur à faire son choix parmi un éventail non restreint de candidats, lequel serait à distinguer du droit d'une personne à se porter candidate à une élection. Il avance à cet égard que tous les électeurs résidant dans la Fédération, quelle que soit leur origine ethnique, ne disposent que d'un « droit de vote indirect double » en ce qui concerne la Chambre des peuples, et il en déduit qu'il n'existe pas de lien direct entre les électeurs et les délégués à cette chambre, et que les électeurs ne peuvent pas prévoir la manière dont leur vote (aux élections cantonales) pourrait influencer indirectement sur la composition de cette seconde chambre législative. Il avance qu'en tout état de cause, l'appartenance ethnique déclarée des électeurs ne présente pas de

pertinence dans le cadre du processus électoral, et qu'elle n'a pas d'incidence sur le point de savoir pour qui ils peuvent voter.

2. *Appréciation de la Cour*

162. La Cour note que, dans le cadre de la procédure devant la Grande Chambre, le Gouvernement avance que le requérant ne peut pas être considéré comme une « victime » au sens de l'article 34 de la Convention, et que les questions sur lesquelles portent ses griefs ne concernent pas la protection d'un droit individuel relevant du champ d'application de la Convention et de ses Protocoles.

163. La Cour considère, tout d'abord, qu'il n'est pas nécessaire de rechercher si le Gouvernement est forclos à soulever ces exceptions pour la première fois devant la Grande Chambre, car elle estime que, de toute façon, elles ont trait à des questions qui relèvent de sa compétence (*Buzadji c. République de Moldova* [GC], n° 23755/07, § 70, 5 juillet 2016). Elle rappelle que, dans chaque affaire portée devant elle, elle doit s'assurer qu'elle est bien compétente pour connaître de l'affaire, et qu'il lui faut donc à chaque stade de la procédure examiner la question de sa compétence, le cas échéant d'office (*Blečić c. Croatie* [GC], n° 59532/00, § 67, CEDH 2006-III, et *Mocanu et autres c. Roumanie* [GC], n°s 10865/09 et 2 autres, § 201, CEDH 2014 (extraits)).

164. La Cour note par ailleurs que, si les exceptions que soulève le Gouvernement ont trait à deux questions de recevabilité distinctes, elles sont néanmoins étroitement liées entre elles dans le contexte particulier de la présente affaire. Elle estime que ces exceptions convergent essentiellement vers la même affirmation sous-jacente consistant à dire que les griefs du requérant s'analysent en une contestation abstraite du système constitutionnel et électoral qui présente les caractéristiques d'une *actio popularis* et qui n'a pas trait, en l'espèce, à la protection de droits individuels garantis par la Convention ou ses Protocoles (paragraphe 147 ci-dessus). Dans ces conditions, la Cour considère que le présent examen porte avant tout sur la question de la « qualité de victime » au sens de l'article 34 de la Convention – lequel s'attache, entre autres, à exclure du système de la Convention toute contestation abstraite de la législation interne s'analysant en une *actio popularis* – et c'est donc principalement sous cet angle qu'elle examinera les exceptions que soulève le Gouvernement. Néanmoins, elle tiendra compte, selon qu'il convient, du champ d'application matériel des droits en question (à savoir l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, et l'article 1 du Protocole n° 12) pour déterminer si le requérant a bien sollicité la protection de ses droits individuels tels que garantis par la Convention ou ses Protocoles en qualité de « victime » (au sens de l'article 34) ou s'il a plutôt formulé des critiques générales visant la législation électorale.

165. Pour autant que le Gouvernement conteste également la conformité de la présente requête avec les exigences de l'article 47 §§ 1 e) et f) du règlement de la Cour à raison du caractère censément abstrait et incohérent des allégations du requérant (paragraphe 147 ci-dessus), ces préoccupations seront également prises en compte dans l'examen mené ci-dessous par la Cour.

a) Principes généraux

i. Sur la qualité de victime

α) Rappel des principes généraux pertinents

166. Les principes généraux relatifs à la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention ont été résumés récemment par la Grande Chambre dans l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres* (arrêt précité, §§ 458-472 ; voir également l'arrêt *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, §§ 33-34, CEDH 2008).

167. La Cour rappelle à cet égard que la Convention ne reconnaît pas l'*actio popularis*. La Cour n'a pas normalement pour tâche d'examiner *in abstracto* la législation et la pratique pertinentes, mais de rechercher si la manière dont elles ont été appliquées au requérant ou l'ont touché a donné lieu à une violation de la Convention (voir, par exemple, l'arrêt *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, § 164, CEDH 2015, avec d'autres références). La Convention n'autorise pas les particuliers ou les groupes de particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne, d'une pratique nationale ou d'un acte public simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'ils enfreignent la Convention (*Aksu c. Turquie* [GC], nos 4149/04 et 41029/04, §§ 50-51, CEDH 2012, et *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)*, précité, § 106, avec d'autres références).

168. Il s'ensuit que, pour pouvoir invoquer l'article 34 de la Convention, un requérant doit pouvoir se prétendre « victime » d'une violation des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles et doit pouvoir démontrer qu'il a « subi directement les effets » de la mesure litigieuse (*Lambert et autres c. France* [GC], n° 46043/14, § 89, CEDH 2015 (extraits)). Cela suppose qu'il ait été personnellement et effectivement touché par la violation alléguée de la Convention, ce qui résulte d'ordinaire d'une mesure appliquant la loi pertinente ou d'une décision estimée contraire à la Convention ou, dans certains cas, d'actes ou d'omissions d'autorités de l'État ou de parties privées supposés attentatoires aux droits du requérant découlant de la Convention (voir, par exemple, l'arrêt *Aksu*, précité, § 51 ; voir aussi les arrêts *Karner c. Autriche*, n° 40016/98, §§ 24–25, CEDH 2003–IX, et *Berger-Krall et autres c. Slovaquie*, n° 14717/04, § 258, 12 juin 2014). Toutefois, cela ne signifie pas nécessairement que l'intéressé doive avoir été personnellement visé par l'omission ou l'acte litigieux. Ce qui importe, c'est que la conduite

en question l'ait touché personnellement et directement (voir, par exemple, l'arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, § 72, CEDH 2005-IX, et l'arrêt *Aksu*, précité, §§ 51-54). En outre, ce n'est pas parce que d'autres personnes seraient elles aussi susceptibles d'avoir été touchées par les mesures litigieuses qu'il y a lieu de considérer qu'une requête relève d'une *actio popularis* (*Ádám et autres c. Roumanie*, n°s 81114/17 et 5 autres, § 66, 13 octobre 2020).

169. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour qu'un requérant peut également prétendre être une victime potentielle d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles (voir, par exemple, l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, précité, §§ 469-471, et les affaires qui y sont citées). La Cour peut admettre l'existence de la qualité de victime potentielle lorsqu'un requérant soutient qu'une loi viole ses droits, en l'absence d'acte individuel d'exécution, s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation ou s'il est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites (*Burden*, précité, § 34, *Sejdić et Finci*, précité, § 28, et *Tănase c. Moldova* [GC], n° 7/08, § 104, CEDH 2010).

170. Toutefois, pour qu'un requérant puisse se dire victime en pareilles circonstances, il doit produire des preuves plausibles et convaincantes de la probabilité de survenance d'une violation dont il subirait personnellement les effets ; de simples soupçons ou conjectures ne suffisent pas à cet égard (*Asselbourg et autres c. Luxembourg* (déc.), n° 29121/95, CEDH 1999-VI, et *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, précité, § 470). Par exemple, dans l'affaire *Burden* (précité, §§ 33-35), il a été jugé que les requérantes-deux sœurs qui vivaient ensemble et qui se plaignaient de ne pas être soumises au même traitement en matière de droits de succession que les couples mariés ou les personnes ayant conclu un partenariat civil – subissaient directement les effets de la législation en cause, les intéressées ayant établi l'existence d'un risque réel de voir, dans un futur qui n'était guère lointain, l'une d'elles obligée d'acquiescer d'importants droits de succession sur les biens hérités de sa sœur. En conséquence, elles pouvaient se prétendre victimes du traitement discriminatoire allégué. En revanche, dans l'affaire *Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, CEDH 2002-IV), la Cour a jugé hypothétique le risque que le requérant se voie à l'avenir refuser l'octroi d'une pension de veuve pour des motifs fondés sur le sexe, dès lors qu'il n'était pas certain que l'intéressé remplirait par ailleurs les conditions légales d'attribution de cette prestation à la date à laquelle une femme dans la même situation pourrait y prétendre.

171. En tout état de cause, que la victime soit directe, indirecte ou potentielle, il doit exister un lien entre le requérant et le préjudice qu'il estime avoir subi du fait de la violation alléguée (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres*, précité, § 463, et *Mansur Yalçın et autres c. Turquie*, n° 21163/11, § 40, 16 septembre 2014).

- β) Aperçu des affaires dans lesquelles la Cour a examiné la question de la qualité de victime relativement à des violations alléguées de la Convention ou de ses Protocoles dans un contexte électoral

172. Un examen de la jurisprudence des organes de la Convention montre que l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme (« la Commission ») et la Cour ont examiné la question de la qualité de victime relativement à des violations alléguées de la Convention ou de ses Protocoles dans le contexte électoral, notamment dans des affaires portant sur des allégations de discrimination.

173. À cet égard, la Cour renvoie à la décision sur la recevabilité adoptée par la Commission dans l'affaire *Moureaux et autres c. Belgique* (n° 9267/81, décision de la Commission du 12 juillet 1983, Décisions et rapports (DR) 33, p. 97), qui est l'une des premières affaires dans lesquelles les organes de la Convention ont abordé spécifiquement la question de la qualité de victime en matière de jouissance des droits électoraux. Dans cette affaire, les requérants étaient tous des ressortissants belges francophones qui étaient membres de la Chambre des représentants ou du Sénat de la Belgique. Agissant en leur double qualité d'électeurs et de représentants élus, les requérants se plaignaient du cadre juridique interne qui régissait les modalités relatives à la composition des conseils et des organes exécutifs des communautés et des régions de Belgique, auquel ils reprochaient de priver les habitants francophones de Flandre et de Bruxelles, qui se trouvaient en situation de minorité linguistique, et dont ils faisaient partie, de leur droit de choisir leur « corps législatif régional », ce qui, selon eux, emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1, pris isolément et combiné avec l'article 14 de la Convention. Constatant que les requérants « [étaient] directement affectés par la situation qu'ils dénon[çaient] », la Commission a estimé qu'ils pouvaient valablement se prétendre victimes d'une violation des droits qu'ils invoquaient (voir également l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, §§ 57-59, dans lequel la Cour a par la suite conclu que le cadre juridique litigieux, qui « s'insér[ait] dans un système institutionnel général de l'État belge, inspiré par le principe de territorialité », n'avait pas, en l'espèce, emporté violation de l'article 3 du Protocole n° 1, pris isolément ou combiné avec l'article 14.

174. Se référant directement à la décision sur la recevabilité adoptée par la Commission dans l'affaire *Moureaux et autres* (précitée), la Cour a reconnu aux requérants la qualité de victime dans l'affaire *Yumak et Sadak c. Turquie* ([GC], n° 10226/03, § 73, CEDH 2008). Cette affaire concernait l'imposition, lors des élections législatives en Türkiye, d'un seuil électoral de 10 % dont les requérants, qui s'étaient présentés sans succès aux élections, alléguaient qu'il portait atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Le Gouvernement estimait que les griefs des requérants avaient trait à la structure constitutionnelle de la Türkiye et qu'ils constituaient donc une *actio popularis*, mais la Cour a rejeté cette exception.

En particulier, elle a affirmé qu'elle n'était pas compétente pour examiner *in abstracto* une loi électorale interne, mais elle a jugé en l'espèce que les requérants, qui ne pouvaient pas obtenir de sièges au Parlement à cause du seuil national, avaient été « touchés de manière directe et immédiate par le seuil dont ils se plaign[aient] » (*ibidem*, § 73).

175. L'affaire *Dimitras et autres c. Grèce* ((déc.), n° 59573/09, § 31, 4 juillet 2017) concernait principalement l'interdiction de la diffusion de sondages d'opinion avant des élections et les requérants alléguaient que cette interdiction portait atteinte à leur droit à la liberté de recevoir des informations en tant qu'électeurs et qu'elle emportait ainsi violation, entre autres, de l'article 14 de la Convention et de l'article 3 du Protocole n° 1. Dans cette affaire, la Cour a estimé que, pour que l'on pût considérer que les requérants avaient subi directement les effets de la loi en cause, la simple existence d'une législation qui touchait tout citoyen grec ayant une capacité électorale ne suffisait pas, et qu'il fallait qu'il existât « un lien direct entre la loi en cause et les obligations ou les effets pesant sur les intéressés », ce qui n'était pas le cas en l'espèce. La Cour est parvenue à une conclusion similaire dans l'affaire *Parti communiste de Russie et autres c. Russie* (n° 29400/05, § 135, 19 juin 2012), dans laquelle les requérants, qui étaient des partis et des candidats d'opposition, alléguaient, entre autres, que l'instabilité supposée de la législation électorale avait désavantagé les petits partis politiques. Notant que les requérants n'avaient pas démontré en quoi eux-mêmes ou les partis qu'ils représentaient avaient subi directement les effets des modifications qui avaient été apportées à la législation, la Cour a estimé que leur requête se trouvait être une *actio popularis*.

176. La Cour a de nouveau examiné la question de l'*actio popularis* dans le contexte électoral dans l'affaire *Shortall et autres c. Irlande* ((déc.), n° 50272/18, 19 octobre 2021, précitée), qui concernait, entre autres, les formules religieuses figurant dans la déclaration que devait prononcer le président de l'Irlande lors de sa prise de fonctions peu après son élection. Le Gouvernement avançait que les aspirations des requérants à la présidence ne les distinguaient pas des très nombreuses autres personnes qui étaient éligibles à cette fonction et que leur requête était donc une *actio popularis* (*ibidem*, §§ 32-33). Lors de son examen de l'exception soulevée par le Gouvernement, la Cour a tout d'abord déclaré que, dans certaines affaires, la catégorie de personnes qui étaient exposées à un risque réel d'être directement touchées par les effets d'une mesure litigieuse pouvait être très vaste, affirmant ainsi que le nombre de victimes potentielles n'était pas en soi un motif de non-reconnaissance de la qualité de victime dans le cadre de la Convention. Elle a toutefois également noté que, si nombre de citoyens irlandais auraient pu, en principe, trouver à redire à la déclaration religieuse que le président élu devait prononcer pour entrer en fonction, très peu avaient une quelconque intention de se présenter aux élections, et moins encore avaient la moindre chance d'être élus (*ibidem*, § 53). Pour être considérés,

en l'espèce, comme des « victimes » au sens de l'article 34 de la Convention, il aurait donc fallu que les requérants de cette affaire fournissent à la Cour des preuves plausibles et convaincantes montrant qu'ils avaient réellement l'intention de briguer la présidence et qu'ils possédaient à cet égard des perspectives réalistes de succès, ce qu'ils n'avaient pas fait (*ibidem*, §§ 53-61). Selon la Cour, les requérants cherchaient à se voir reconnaître la qualité de victime « non dans le contexte de circonstances factuelles claires, immédiates et impérieuses propres à leur permettre de produire des preuves raisonnables et convaincantes montrant qu'ils cour[aient] un risque réel d'être lésés par la mesure qu'ils contest[aient], mais dans une perspective hypothétique ». À titre de comparaison, la Cour a renvoyé à l'affaire *Tănase* (arrêt précité, § 108), dans laquelle le requérant, à la différence de ceux de l'affaire *Shortall et autres* (précitée), avait produit des preuves crédibles montrant qu'il entendait se présenter aux élections et que son parti soutiendrait sa campagne.

177. Afin de déterminer si un requérant qui conteste une règle ou un processus électoral peut prétendre à la qualité de victime, la Cour s'intéresse aussi à la question de savoir si c'est le droit électoral dit « actif » (droit de voter) ou « passif » (droit de se présenter à une élection) qui est en jeu. Dans l'affaire *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie* (nos 55066/00 et 55638/00, §§ 77-78, 11 janvier 2007), la Cour a précisé que, lorsqu'une loi ou une pratique interne conduisait à un constat de violation relativement à l'exercice par un parti politique ou un candidat de son droit de se présenter à une élection, elle ne produisait pas nécessairement les mêmes conséquences à l'égard des électeurs qui entendaient voter pour le parti ou le candidat en question. Cette affaire concernait, entre autres, une atteinte alléguée au droit de vote actif du troisième requérant qui aurait découlé de la déclaration d'inéligibilité relative aux premier et deuxième requérants. La Cour a rappelé, quoique dans le contexte de son examen sur le fond, qu'un requérant individuel devait pouvoir prétendre être effectivement lésé par la mesure qu'il dénonçait et que l'on ne pouvait se prévaloir de l'article 34 pour engager une action qui relèverait d'une *actio popularis*, dans une situation où le troisième requérant n'avait indiqué en aucune manière comment il avait exercé son droit de vote ni même s'il l'avait effectivement exercé. Elle a également déclaré, sur un plan plus général, que si l'on admettait que l'allégation qu'une intention de vote n'avait pas pu se concrétiser était le signe d'une ingérence dans le droit de vote, cela conférerait qualité pour agir à un nombre quasiment illimité de personnes (*ibidem*, §§ 77-78). Elle est parvenue à la même conclusion dans l'affaire *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie* (n° 18860/07, §§ 86-92, 8 novembre 2016), dans le contexte de griefs similaires soulevés sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, pris isolément ou combiné avec l'article 14 de la Convention.

178. Dans l'affaire *Riza et autres c. Bulgarie* (n^{os} 48555/10 et 48377/10, §§ 114 et 145-152, 13 octobre 2015), dans laquelle l'annulation des résultats électoraux obtenus dans différents bureaux de vote ouverts à l'étranger lors des élections législatives de 2009 était contestée à la fois par les électeurs qui avaient voté dans ces bureaux et par les acteurs politiques concernés, la Cour a estimé que tous les requérants avaient subi directement les effets de cette annulation et a donc reconnu la qualité de victime à l'ensemble d'entre eux, quel que fût le droit électoral, « actif » ou « passif », qu'ils invoquaient.

179. La Cour a également eu l'occasion d'examiner la question de la qualité de victime dans un certain nombre d'affaires relatives au système électoral de la Bosnie-Herzégovine, notamment dans l'affaire *Sejdić et Finci* (arrêt précité ; voir également le paragraphe 16 ci-dessus). Dans cette affaire, la question de la qualité de victime était centrée sur le point de savoir si les requérants étaient suffisamment engagés dans la vie publique pour pouvoir se prétendre victimes d'une discrimination censément produite par des règles d'éligibilité applicables aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine. La Cour a estimé que, eu égard à leur participation active à la vie publique, il était tout à fait naturel que les requérants envisagent réellement de se présenter aux élections à la Chambre des peuples ou à la présidence. En conséquence, elle a conclu que les requérants appartenaient à une catégorie de personnes qui risquaient de subir directement les effets de la législation en cause et leur a donc reconnu la qualité de victime (*ibidem*, § 29). Elle est parvenue à une conclusion analogue dans l'affaire *Baralija c. Bosnie-Herzégovine* (n^o 30100/18, 29 octobre 2019), qui concernait une impossibilité pour la requérante de voter ou de se présenter aux élections locales dans la ville de Mostar à cause du retard qui avait été pris dans l'application d'une décision de la Cour constitutionnelle qui déclarait inconstitutionnelles certaines parties de la loi électorale de 2001 et du statut de la ville de Mostar, retard qui avait eu pour effet d'empêcher la tenue d'élections locales pendant une période prolongée. La requérante alléguait, sous l'angle de l'article 1 du Protocole n^o 12, que l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait de voter ou de se présenter aux élections locales dans la ville de Mostar s'analysait en une discrimination fondée sur son lieu de résidence. Eu égard, là encore, à la participation active de la requérante à la vie publique, la Cour a admis que l'intéressée pourrait envisager à la fois de voter et de se présenter aux élections au conseil municipal local et a donc estimé qu'elle pouvait se prétendre victime de la discrimination qu'elle alléguait (*ibidem*, § 34).

180. La Cour a examiné une situation légèrement différente dans l'arrêt *Pilav c. Bosnie-Herzégovine* (n^o 41939/07, 9 juin 2016), qui concernait l'impossibilité juridique dans laquelle se trouvait le requérant, en tant que Bosniaque résidant dans la Republika Srpska, de se présenter aux élections à la présidence de la Bosnie-Herzégovine ou de voter pour un membre de sa communauté lors de ces élections depuis le territoire de la Republika Srpska.

La Cour a noté que le requérant, M. Pilav, appartenait à l'un des « peuples constituants », et que donc, contrairement aux requérants de l'affaire *Sejdić et Finci*, il avait en principe le droit de se présenter aux élections à la présidence. Elle a également noté, toutefois, qu'en réalité, le requérant ne pourrait pas exercer ce droit tant qu'il résiderait dans la Republika Srpska (*Pilav*, précité, § 43). Elle a en outre souligné que, bien que le critère de résidence en cause s'appliquât de manière égale à tous les « peuples constituants », le grief du requérant consistait à dire, pour l'essentiel, qu'il n'était pas traité de la même façon que les Serbes résidant dans la Republika Srpska, lesquels pouvaient, contrairement à lui, se présenter aux élections à la présidence ou voter pour un membre de leur communauté lors de ces élections, et elle a donc reconnu au requérant la qualité de victime relativement à son droit de vote tant « actif » que « passif » (*ibidem*, §§ 46, 48 et 49).

ii. *Sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles (compatibilité ratione materiae)*

181. La Cour a toujours dit que l'article 14 de la Convention complétait les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante, puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » que ces dispositions garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, il possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas « sous l'empire » de l'une au moins desdites clauses (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Sejdić et Finci*, précité, § 39, et les références qui y figurent).

182. L'article 1 du Protocole n° 12, en revanche, introduit une interdiction générale de la discrimination (*ibidem*, § 53). Ce faisant, il ne limite pas la portée de la protection seulement à « tout droit prévu par la loi », comme pourrait le laisser penser le libellé du paragraphe 1, mais il l'étend au-delà. C'est ce qui découle en particulier du paragraphe 2, en vertu duquel nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique (*Savez crkava « Riječ života » et autres c. Croatie*, n° 7798/08, § 104, 9 décembre 2010, et *Adam et autres*, précité, § 33). Comme l'indique le rapport explicatif sur le Protocole n° 12, la portée de la protection offerte par son article 1 couvre, en particulier, les affaires dans lesquelles une personne fait l'objet d'une discrimination :

- « i. dans la jouissance de tout droit spécifiquement accordé à l'individu par le droit national ;
- ii. dans la jouissance de tout droit découlant d'obligations claires des autorités publiques en droit national, c'est-à-dire lorsque ces autorités sont tenues par la loi nationale de se conduire d'une certaine manière ;
- iii. de la part des autorités publiques du fait de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire (par exemple, l'octroi de certaines subventions) ;

iv. du fait d'autres actes ou omissions de la part des autorités publiques (par exemple, le comportement des responsables de l'application des lois pour venir à bout d'une émeute). »

b) Application de ces principes au cas d'espèce

i. Remarques préliminaires concernant la nature et la teneur des griefs de discrimination formulés par le requérant

183. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le système international de sauvegarde instauré par la Convention fonctionne sur la base de requêtes alléguant des violations de la Convention. Il n'habilite donc pas la Cour à connaître d'une question indépendamment de la manière dont elle en aurait eu connaissance ni même, à la faveur d'une instance engagée devant elle, à se saisir de faits non mentionnés par le requérant et à en vérifier la compatibilité avec la Convention (*Radomilja et autres c. Croatie* [GC], nos 37685/10 et 22768/12, § 108, 20 mars 2018). L'objet d'une affaire qui lui est « soumise » dans l'exercice du droit de recours individuel est par conséquent défini par le grief ou la « prétention » du requérant (forme substantivée du verbe « se prétendre » employé à l'article 34) (*ibidem*, §§ 109 et 126, et *Grosam*, précité, §§ 51 et 88).

184. Les mêmes considérations s'appliquent nécessairement lorsqu'il s'agit d'apprécier la qualité de victime d'un requérant au sens de l'article 34 de la Convention, la Cour étant alors liée par le(s) grief(s) particulier(s) que soulève l'intéressé. C'est à partir des allégations factuelles formulées dans ce grief, en les interprétant à la lumière des arguments juridiques avancés, que la Cour déterminera si le requérant a « subi directement les effets » de la loi ou de la mesure en question, sans fonder sa décision sur des allégations non comprises dans le grief. À cet égard, la Cour souligne qu'il ne suffit pas que l'existence d'une violation de la Convention soit « évidente » au vu des faits de l'espèce ou des observations soumises par le requérant ; il incombe au contraire au requérant de dénoncer une action ou omission comme contraire aux droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles, de telle manière que la Cour n'ait pas à spéculer sur la question de savoir si tel ou tel grief a été soulevé ou non (*Grosam*, précité, § 90 ; voir également l'arrêt *Petrov et X c. Russie*, n° 23608/16, § 85, 23 octobre 2018), et d'établir qu'il possède la qualité de victime relativement à ce grief particulier. Cela signifie que la Cour n'a pas le pouvoir de se substituer au requérant et de retenir des griefs nouveaux sur la seule base des arguments et des faits exposés (voir l'arrêt *Grosam*, précité, § 91).

185. Dans le contexte spécifique des griefs de discrimination, étant donné la nature de la violation alléguée, que ce soit sur le terrain de l'article 14 de la Convention ou de l'article 1 du Protocole n° 12, il est nécessaire que le grief donne au moins une indication de la personne ou du groupe de personnes avec laquelle le requérant entend se comparer, ainsi que du motif de la différence de traitement censée avoir été opérée (*Fábián c. Hongrie* [GC],

n° 78117/13, § 96, 5 septembre 2017). Ces informations sont essentielles à l'appréciation de la Cour, en ce qui concerne non seulement le fond du grief, mais aussi, et surtout, la question de savoir si le requérant peut être considéré comme une victime de la violation alléguée au sens de l'article 34, la conclusion établie à cet égard pouvant varier en fonction du ou des groupes auxquels on se compare ainsi que du ou des motifs de distinction en cause (*ibidem*).

186. Il s'ensuit qu'avant de procéder à l'appréciation de la qualité de victime du requérant, la Cour doit établir la nature et la teneur exactes de ses griefs de discrimination relatifs à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine, pour autant qu'ils ont été renvoyés devant la Grande Chambre (paragraphe 115-118 ci-dessus).

187. Dans le formulaire de requête qu'il a soumis à la Cour dans la présente affaire, le requérant alléguait, sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, qu'il avait subi une discrimination dans l'exercice de son droit de vote (actif) pour avoir été privé de la possibilité de voter pour les candidats qui représentaient le mieux ses opinions politiques, à cause d'une combinaison de critères ethniques et territoriaux qui régissait les élections à la Chambre des peuples. Il se disait, pour les mêmes raisons, victime d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 12 dans le cadre des élections à la présidence. Les griefs de discrimination qu'il soulevait relativement à ces deux organes de l'État – pour autant qu'ils relèvent de l'objet de l'affaire devant la Grande Chambre, tel que défini aux paragraphes 115 et 116 ci-dessus – se fondaient sur les motifs suivants :

i) la présence exclusive des « peuples constituants » au sein de la composition de la Chambre des peuples et de la présidence ;

ii) l'impossibilité pour lui, en tant que résident de la Fédération, de s'inscrire sur une liste électorale sur le territoire de la Republika Srpska, et l'incapacité dans laquelle il se trouvait, dès lors, d'influer sur les élections à la Chambre des peuples et à la présidence qui se tenaient dans cette Entité ;

iii) son incapacité à influencer sur l'élection des délégués à la Chambre des peuples issus de la Fédération, où il résidait, à cause des restrictions ethniques et territoriales en vigueur, en conséquence desquelles seuls les groupes bosniaque et croate de la Chambre des peuples du Parlement de la Fédération élaient ces délégués, et ce uniquement parmi leurs « peuples constituants » respectifs ; et

iv) la limitation de son vote à des candidats bosniaques ou croates lors des élections présidentielles.

Affirmant que la gouvernance de la Bosnie-Herzégovine reposait sur l'« ethnocratie » et la ségrégation, le requérant demandait qu'on lui permît de voter pour « tout citoyen de Bosnie-Herzégovine se présentant aux élections à la présidence (...) quelle que [fût] son appartenance ethnique ou autre, ainsi que pour tous les délégués [à la Chambre des peuples] de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine ».

188. Cependant, le seul élément que le requérant avançait à l'appui de sa thèse selon laquelle il était traité différemment de personnes placées dans des « situations analogues » était la limitation de son droit de vote à un territoire spécifique, laquelle, selon lui, se traduisait par une inégalité de traitement entre citoyens fondée sur le lieu de résidence. Il ajoutait que cette restriction s'appliquait « uniformément à tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine ».

189. Dans ses observations devant la chambre, le requérant avançait de nouveau, dans une large mesure, les mêmes arguments. Toutefois, en ce qui concerne ses griefs relatifs à la Chambre des peuples, il invoquait également, de manière générale, l'article 1 du Protocole n° 12, en plus de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 (paragraphe 3 et 77 ci-dessus).

190. Au vu du manque de précision des griefs du requérant quant aux paramètres qui sont nécessaires pour définir la portée de la question de discrimination dont est saisie la Cour, comme expliqué au paragraphe 185 ci-dessus, la Grande Chambre lui a demandé de préciser à quelles autres personnes se trouvant dans une situation analogue ou comparable à la sienne il devait être comparé aux fins des griefs de discrimination qu'il formulait relativement à la Chambre des peuples et à la présidence.

191. Comme indiqué au paragraphe 155 ci-dessus, le requérant a répondu que le groupe par rapport auquel il subissait une différence de traitement et auquel il devait être comparé était, pour ses deux griefs, celui des électeurs résidant dans la Republika Srpska. Il a donné la même réponse lorsque la question lui a de nouveau été posée à l'audience (paragraphe 155 ci-dessus). À cet égard, le requérant a réaffirmé que, son lieu de résidence se trouvant dans la Fédération, il ne pouvait en aucune manière participer à la désignation des cinq délégués d'origine ethnique serbe à la Chambre des peuples de l'État ni à l'élection du membre serbe de la présidence collégiale qui se tenait en Republika Srpska. Il estimait être ainsi privé du droit de voter dans la moitié de son pays, ce qui, à ses yeux, s'analysait en une discrimination fondée sur son lieu de résidence. Il admettait toutefois également qu'au vu des restrictions ethniques et territoriales qui étaient, selon lui, ancrées dans la Constitution, les électeurs de la Republika Srpska étaient de même restreints dans leur vote (paragraphe 153 et 155 ci-dessus). Dans ses observations écrites devant la Grande Chambre, il soulignait en outre qu'il n'avait pas nécessairement l'intention de voter pour des candidats d'origine ethnique serbe lors des élections présidentielles, mais plaidait que « tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine, dans l'exercice de leur droit de vote actif, [devaient] pouvoir choisir toute personne inscrite sur la liste des candidats à la présidence (...), indépendamment de leur origine ethnique et de leur lieu de résidence » (paragraphe 155 ci-dessus). Toutefois, lorsque par la suite, à l'audience, il a été invité à expliquer pourquoi il souhaitait voter pour des candidats de la Republika Srpska, il a donné une motivation différente (paragraphe 156 ci-dessus).

192. Entretemps, dans une lettre adressée à la Cour le 18 octobre 2024, le requérant soulignait que l'essence de sa requête résidait dans l'incapacité où il se trouvait selon lui, « comme tous les autres résidents de la Bosnie-Herzégovine », de voter pour tous les candidats à la présidence et pour tous délégués, quels qu'ils fussent, à la Chambre des peuples, mais il ne mentionnait pas la supposée différence de traitement dont il était censé faire l'objet par rapport aux électeurs résidant dans la Republika Srpska (paragraphe 157 ci-dessus). Dans cette même lettre, il réaffirmait que son origine ethnique était « totalement dénuée de pertinence » aux fins de sa requête.

193. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que les griefs du requérant ne présentent toujours pas la précision et la cohérence voulues. Ils oscillent entre différents aspects du système électoral que l'intéressé considère problématiques, l'aspect sur lequel il met l'accent pour étayer son grief de discrimination ne cessant de fluctuer. Il affirme, d'une part, que les dispositions constitutionnelles en question entraînent une discrimination sur le plan à la fois ethnique et territorial, mais il souligne, d'autre part, que l'appartenance ethnique qu'il déclare est dénuée de pertinence pour sa cause, et il n'explique pas en quoi il serait désavantagé à cause de cette appartenance. Dans le même temps, il allègue que son grief de discrimination concerne la différence de traitement dont il ferait l'objet par rapport à tous les électeurs résidant dans la Republika Srpska à raison de son lieu de résidence, écartant apparemment la composante « ethnique » de ce grief, dont l'examen avait occupé une place importante dans la procédure devant la chambre. Surtout, il avance, en fin de compte, que les critères ethniques et territoriaux qu'il conteste limitent le libre choix de *tous les électeurs* en ce qui concerne la composition de la Chambre des peuples et de la présidence *dans les deux Entités*, argument qui défie la logique même d'un grief de discrimination, qui, par définition, nécessite une différence de traitement entre des groupes comparables.

194. La Cour rappelle qu'elle n'a nullement pour tâche de se substituer au requérant et de se livrer à des conjectures quant aux griefs envisageables à partir d'un faisceau de différents faits et arguments qui lui sont soumis et qui soulèvent potentiellement des questions sur le terrain de la Convention (paragraphe 184 ci-dessus). Cette règle générale vaut tout particulièrement dans le contexte des griefs de discrimination, lesquels doivent contenir les paramètres nécessaires pour définir la portée de la question à examiner par la Cour (paragraphe 185 ci-dessus ; voir également, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Parti communiste de Russie et autres*, précité, § 141). Cependant, la Cour, compte tenu des observations expresses que le requérant a formulées, quoique après qu'elle l'y eut invité, au sujet du « groupe (...) auquel il entendait se comparer » (paragraphe 155 ci-dessus), est prête à admettre que ses griefs de discrimination portent essentiellement sur la différence de traitement dont il ferait l'objet par rapport aux électeurs résidant dans la Republika Srpska

au motif qu'il réside dans l'autre Entité de la Bosnie-Herzégovine. L'appréciation de l'existence de la qualité de victime du requérant se fondera donc avant tout sur les éléments qu'il met ainsi en avant concernant le groupe auquel il entend se comparer et ainsi que sur le motif de la distinction dont il dit faire l'objet.

195. Afin de conduire cette appréciation, la Cour ne fera pas de distinction entre l'article 14 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 12, qui formulent la même notion de « discrimination » (voir les paragraphes 18 et 19 du rapport explicatif du Protocole n° 12 ; voir également les arrêts *Sejdić et Finci*, § 55, *Baraliija*, § 46, et *Ádám et autres*, §§ 82 et 83, tous précités). Elle rappelle à cet égard que, bien que l'article 1 du Protocole n° 12 offre une protection d'une portée plus large aux fins de la compétence *ratione materiae* de la Cour (paragraphe 182 ci-dessus), le requérant doit, en fin de compte, établir qu'il a été directement et personnellement touché par les règles électorales qu'il dénonce, que l'on se place sous l'angle de l'une ou l'autre de ces dispositions.

ii. *Sur la qualité de victime en ce qui concerne les griefs relatifs aux élections à la Chambre des peuples*

196. La Cour observe que les griefs du requérant, qu'il a introduits avant la tenue des élections législatives du 2 octobre 2022, concernent non pas des mesures particulières qui le viseraient à titre personnel en tant qu'électeur, mais plutôt certaines dispositions constitutionnelles et législatives qui ont trait à l'organisation générale du système électoral et qui, selon les arguments du requérant, se traduisent à son égard par une discrimination qui serait fondée sur son « lieu de résidence ».

197. La Cour reconnaît que le « lieu de résidence » d'une personne peut s'analyser en un aspect de sa situation personnelle aux fins de l'article 14 et de l'article 1 du Protocole n° 12, et qu'il peut donc faire entrer en jeu la protection offerte par ces dispositions (voir les arrêts *Sejdić et Finci*, §§ 43-44, *Carson et autres*, §§ 70-71, et *Baraliija*, § 47, tous précités). Il reste cependant à déterminer, à la lumière de la jurisprudence de la Cour telle qu'exposée aux paragraphes 166-180 ci-dessus, si le requérant peut se prétendre « victime » d'une violation du droit de ne pas subir de discrimination fondée sur des critères résidentiels qui sont d'application générale.

198. Selon la chambre, qui a examiné la question de la qualité de victime du requérant uniquement sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention, le droit dont jouissait celui-ci de voter aux élections à une assemblée cantonale et donc, indirectement, aux élections à la Chambre des peuples de l'État, suffisait à établir sa qualité de victime pour les griefs de discrimination qu'il soulevait concernant cette seconde chambre législative (voir le paragraphe 42 de l'arrêt de la chambre). La Grande Chambre estime que le constat dressé à cet égard par la chambre a été formulé en termes très

généraux. Cela avait pour conséquence d'octroyer de manière quasiment automatique au requérant et, par analogie, à tous les membres du corps électoral, la qualité de victime relativement aux règles électorales litigieuses, sans avoir recherché si l'intéressé avait démontré que ces règles produisaient sur lui des effets discriminatoires directs et personnels. La Grande Chambre est en désaccord avec cette approche, dont elle estime qu'elle permettrait à la Cour d'examiner toute législation électorale interne dans l'abstrait et qu'elle serait donc contraire à la règle qui proscriit l'*actio popularis* (voir, par exemple, les arrêts *Yumak et Sadak*, § 73, *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres*, § 78, et *Dimitras et autres*, §§ 29-31, tous précités). Pour la même raison, le fait que le requérant soit soumis au pouvoir législatif de la Chambre des peuples, comme tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine, ne suffit pas, en lui-même, à lui conférer la qualité de victime relativement à ses griefs de discrimination. Il convient de procéder à une appréciation plus ciblée de l'existence d'une qualité de victime, en se fondant sur les griefs spécifiques que soulève le requérant.

199. À cet égard, la Cour souhaite signaler que, par leur nature même, les règles électorales imposent à l'exercice du droit de vote certaines restrictions qui se fondent sur des considérations découlant de la structure constitutionnelle propre à l'État concerné. Toutefois, ces restrictions ne sont pas toutes de nature à toucher directement et personnellement le droit subjectif des électeurs de participer au processus électoral sur un pied d'égalité ; de fait, elles peuvent au contraire résulter des contraintes inhérentes à l'organisation du processus électoral qui sont dictées par les exigences du système constitutionnel particulier en vigueur.

200. Selon la Grande Chambre, on ne peut pas non plus reconnaître au requérant la qualité de victime en se fondant simplement sur les conclusions que la Cour a formulées dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*. La Cour sait bien que les règles électorales auxquelles le requérant fait référence sont les mêmes que celles qui, dans ce groupe d'affaires, ont été jugées contraires à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, ainsi qu'à l'article 1 du Protocole n° 12. Toutefois, la présente espèce diffère sensiblement de ces affaires antérieures en ceci que les règles litigieuses y sont contestées non pas sous l'angle du droit de se présenter à des élections, c'est-à-dire de l'aspect « passif » du droit de vote, qui est protégé par l'article 3 du Protocole n° 1, mais du point de vue d'un électeur dans l'exercice de son droit de vote « actif ».

201. La Cour note, à ce stade, que les aspects actif et passif du droit de vote, s'ils servent l'un et l'autre, d'une manière complémentaire, l'objectif général consistant à établir et à maintenir les fondements d'une véritable démocratie régie par l'état de droit (voir, par exemple, l'arrêt *Petkov et autres c. Bulgarie*, nos 77568/01 et 2 autres, § 59, 11 juin 2009, et les affaires qui y sont citées), visent à protéger des intérêts différents, ont des portées différentes, impliquent des exigences différentes et peuvent faire l'objet de restrictions

différentes. Elle rappelle qu'un acte qui porte atteinte aux droits de personnes souhaitant se présenter à des élections ne fait pas forcément des électeurs qui utilisent leur droit de vote actif des victimes pour les mêmes motifs ou pour des motifs connexes, même si leurs intérêts ont pu également être touchés dans une certaine mesure (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres*, §§ 67 et 74-81, et *Yabloko Russian United Democratic Party et autres*, §§ 81, 87 et 88, tous deux précités). Elle répète que les électeurs, pour se voir reconnaître la qualité de victime, doivent subir directement les effets des règles électorales litigieuses, c'est-à-dire qu'il doit exister un lien suffisamment direct entre eux et le préjudice qu'ils affirment avoir subi en leur qualité d'électeur à cause des règles en question (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Mansur Yalçın et autres*, § 40, *Dimitras et autres*, §§ 29-31, et *Ádám et autres*, § 64, tous précités).

202. Comme indiqué au paragraphe 148 ci-dessus, le requérant affirme, de fait, qu'il fait partie d'un groupe de personnes qui « risque de subir directement les effets » des règles électorales contestées. Étant donné que le requérant n'avance pas d'autres arguments convaincants et cohérents et qu'il désigne les électeurs résidant dans la Republika Srpska comme constituant le « groupe auquel il entend se comparer », il apparaît que le groupe auquel il prétend appartenir, et qui « risque de subir directement les effets » des règles électorales supposément discriminatoires, est constitué des électeurs résidant dans la Fédération, quelle que soit l'appartenance ethnique qu'ils déclarent. Plus précisément, il allègue que seuls les électeurs qui résident dans la Republika Srpska peuvent voter pour les délégués serbes à la Chambre des peuples, et que les élections sont organisées dans cette Entité d'une manière qui est mieux à même de permettre aux électeurs d'influer sur le résultat par comparaison avec le système en place dans la Fédération. Il conteste l'incapacité dans laquelle il se trouve, en tant que résident de la Fédération, de participer aux élections dans la Republika Srpska, et il avance que la Bosnie-Herzégovine devrait en fait devenir une seule et même unité électorale dans laquelle tous les citoyens pourraient participer à l'élection de tous les délégués sur l'ensemble du territoire de l'État, indépendamment de l'appartenance ethnique qu'ils déclarent (paragraphe 151, 155, 157 et 187 ci-dessus). La Cour prend note de ces arguments, mais elle n'y discerne aucun élément étayé qui soit constitutif d'un traitement discriminatoire touchant le requérant directement et personnellement, que ce soit à titre individuel ou collectif, pour les motifs qui seront exposés ci-dessous.

203. À cet égard, la Cour note que la division du territoire national en circonscriptions électorales et les critères relatifs au lieu de résidence qui en découlent concernant l'utilisation du droit de vote actif sont des caractéristiques très courantes dans les systèmes électoraux européens¹⁵, y compris dans

¹⁵ Voir le tableau comparatif sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, Commission de Venise (CDL(2017)023rev, 22 janvier 2018), disponible à l'adresse [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2017)023rev-bil).

les États non fédéraux (voir, *mutatis mutandis*, la décision *Bompard c. France* (déc.), n° 44081/02, CEDH 2006-IV, et l'arrêt *Mironescu c. Roumanie*, n° 17504/18, §§ 38-39, 30 novembre 2021 ; voir également les observations soumises à ce sujet par le gouvernement croate, qui sont exposées au paragraphe 160 ci-dessus). La Cour a admis qu'un système électoral qui impose un lien territorial entre les électeurs et leurs représentants élus poursuit un but légitime qui est compatible avec le principe de la prééminence du droit et avec les objectifs généraux de la Convention (*Mironescu*, précité, § 39, et les affaires qui y sont citées). Les États disposent d'une ample marge d'appréciation en la matière, et ils peuvent choisir d'établir les unités électorales en se fondant sur des délimitations administratives existantes ou sur d'autres critères administratifs, géographiques ou constitutionnels qu'ils peuvent définir en fonction de leurs besoins et circonstances propres.

204. En conséquence, les électeurs sont susceptibles d'être soumis à des règles électorales qui peuvent varier, de manière générale, selon le lieu où ils sont inscrits sur les listes électorales, notamment en ce qui concerne la sélection des candidats disponibles, selon le nombre de sièges attribués à chaque district, voire selon les modalités particulières de vote appliquées dans le district (voir, par exemple, la décision *Lindsay et autres c. Royaume-Uni*, n° 8364/78, décision de la Commission du 8 mars 1979, DR 15, p. 247, la décision *Sevinger et Eman c. Pays-Bas* (déc.), nos 17173/07 et 17180/17, 6 septembre 2007, et l'arrêt *Oran c. Turquie*, nos 28881/07 et 37920/07, §§ 55-68, 15 avril 2014). Tel est tout particulièrement le cas pour la seconde chambre législative, que ce soit dans les États fédéraux ou unitaires, celle-ci servant bien souvent à assurer la représentation d'entités ou d'autorités infranationales, selon la configuration constitutionnelle propre à chaque État, ou la représentation d'autres intérêts particuliers, plutôt que les intérêts de l'ensemble de la population (voir le mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise pour la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine et son rapport sur le bicaméralisme, qui sont mentionnés aux paragraphes 64 et 66 ci-dessus, respectivement).

205. Dans le cas particulier de la Bosnie-Herzégovine, le système constitutionnel qui a été établi par l'Accord de Dayton est structuré de telle sorte que l'État se compose de deux Entités – ainsi que du District de Brčko, qui est la propriété commune (condominium) des deux Entités – lesquelles sont chacune dotées de leurs propres constitution, parlement bicaméral, gouvernement et citoyenneté (voir la note de bas de page n° 8 ci-dessus). En outre, l'Entité de la Fédération de Bosnie-Herzégovine est elle-même divisée en dix unités fédérales, appelées cantons, dont chacune est également dotée d'une constitution, d'un parlement et d'un gouvernement distincts. Selon l'article 3.9 de la loi électorale, tout citoyen de Bosnie-Herzégovine qui dispose du droit de vote est, en règle générale, inscrit au registre central des électeurs pour la circonscription de base dans laquelle il est enregistré en

qualité de résident permanent (paragraphe 37 ci-dessus). L'article 1.1a de cette même loi précise également que la « résidence permanente » est la commune, la ville ou le district dans lequel un citoyen s'est installé avec l'intention d'y vivre à titre permanent (*ibidem*). Ainsi, les électeurs sont résidents et inscrits au registre central des électeurs soit dans une commune, une ville ou un district, au sein d'un canton de la Fédération ou de la Republika Srpska (voir l'article 18.2 de la loi électorale, cité au paragraphe 37 ci-dessus, pour les dispositions spéciales relatives aux électeurs résidant dans le district de Brčko).

206. L'administration des élections législatives dans chacune des Entités de la Bosnie-Herzégovine est régie par des règles électorales distinctes qui sont propres à la structure de chacune, telle qu'elle est définie dans leurs constitutions respectives (paragraphe 38-42 ci-dessus). Afin de déterminer la composition de la seconde chambre de l'Assemblée parlementaire de la Bosnie-Herzégovine (c'est-à-dire la Chambre des peuples), les électeurs de chaque unité électorale exercent leur droit de vote dans leurs circonscriptions respectives dans chacune des Entités, non pas de manière directe, mais par l'intermédiaire de l'organe législatif distinct qui gouverne leur Entité. De la même manière que le requérant ne peut pas participer au processus d'élection des délégués serbes à la Chambre des peuples dans la Republika Srpska, les électeurs de cette Entité sont exclus du processus correspondant dans la Fédération ; ces deux groupes influent toutefois sur la composition de la Chambre des peuples depuis leurs territoires respectifs.

207. Il s'ensuit que, si le maillage électoral de la Bosnie-Herzégovine qui sert d'assise à la composition de la Chambre des peuples correspond à la subdivision de l'État en Entités, cela tient au caractère hautement décentralisé et à la complexité sans équivalent de sa structure constitutionnelle, qui est ancrée dans un accord de paix international. Dans cette structure, les électeurs qui résident dans des Entités distinctes se trouvent dans des situations sensiblement différentes, mais, d'un point de vue territorial, les deux Entités bénéficient d'une représentation à la Chambre des peuples et tous les citoyens de ces Entités qui en ont le droit participent indirectement au processus d'élection. Pour autant que le requérant se plaint de son incapacité à participer au processus électoral dans l'autre Entité et qu'il demande de faire reposer le fonctionnement du système électoral sur le principe d'une seule et même unité électorale (paragraphe 151, 155 et 157 ci-dessus), il conteste de fait les éléments fondamentaux du système électoral et constitutionnel dont est dotée la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État fédéral composé de deux Entités, mais il n'invoque pas de véritable différence de traitement entre deux groupes d'électeurs distincts dans l'exercice d'un droit garanti par la Convention ou le droit national (comparer avec l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, §§ 63-68, CEDH 1999-I).

208. À cet égard, la Cour souligne qu'elle ne peut ni rechercher, de manière générale, si la configuration du système électoral de l'État

défendeur, calquée sur la subdivision de celui-ci en Entités, est conforme à la Convention, ni comparer *in abstracto* les modalités électorales respectives des deux Entités, lesquelles découlent du modèle constitutionnel particulier de chacune (sans préjudice des conclusions qu'elle a établies dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, comme indiqué au paragraphe 215 ci-dessous). La tâche de la Cour se borne à déterminer si les règles contestées ont produit sur le requérant des effets discriminatoires directs et personnels. Le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention, qui garantit des droits individuels, ne sera actionné qu'en présence d'éléments convaincants permettant d'établir l'existence d'un tel lien direct et personnel entre le cadre légal en question et les obligations ou les effets pesant sur un requérant qui allègue être victime d'une discrimination (voir, par exemple, l'arrêt *Ádám et autres*, précité, § 64), ce qui fait précisément défaut en l'espèce. Les arguments du requérant traduisent, au contraire, des aspirations de nature générale quant à la manière dont il faudrait configurer le système électoral afin de permettre aux électeurs d'exercer une influence sur l'ensemble du territoire national (paragraphe 151, 155, 157, 187 et 188 ci-dessus), sans que l'intéressé ait produit, devant la Cour ou devant les autorités internes, d'éléments permettant de déterminer si et, le cas échéant, comment, en sa qualité d'électeur résidant dans la Fédération, il a subi un préjudice, un désavantage ou une différence de traitement d'une autre nature à cause de l'organisation des élections fondée sur la subdivision de l'État en Entités, telle que décrite ci-dessus (comparer avec l'affaire *Moureaux et autres*, arrêt précité, dans laquelle les requérants agissaient en leur double qualité de députés et de membres de la minorité linguistique francophone résidant dans un district administratif de la région flamande ; comparer également avec l'affaire *Pilav*, arrêt précité, §§ 22 et 50, dans laquelle le requérant se plaignait à la fois d'une incapacité à se porter candidat aux élections à la présidence de la Bosnie-Herzégovine et d'une incapacité à voter pour un membre de sa propre communauté). Il n'a pas été présenté devant la Cour d'éléments sur lesquels elle pourrait se fonder pour rechercher en quoi le fonctionnement du système électoral aurait produit en pratique sur le vote du requérant au niveau cantonal, et sur sa représentation à la Chambre des peuples de l'État en sa qualité de résident de la Fédération, des effets qui s'analysent en une différence de traitement par rapport aux membres du corps électoral général de la Republika Srpska, ou même s'il a effectivement voté aux élections législatives d'octobre 2022 (voir, *mutatis mutandis*, les arrêts *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, § 77, et *Yabloko Russian United Democratic Party et autres*, §§ 86-89, tous deux précités, dans lesquels la Cour a noté que les requérants n'avaient pas présenté d'informations suffisantes pour lui permettre d'établir qu'ils avaient réellement subi les effets des mesures contestées).

209. Pour autant que le requérant compare spécifiquement le système électoral à trois niveaux de la Fédération au système à deux niveaux de la

Republika Srpska, lequel permettrait aux électeurs d'influer davantage sur la composition de la Chambre des peuples de l'État (paragraphe 153 et 155 ci-dessus), la Cour considère que la question du système de conversion des suffrages en mandats politiques fait entrer en jeu des considérations complexes et qu'elle ne se prête nullement à de simples comparaisons, en particulier dans le cas des secondes chambres législatives dont les membres sont élus au suffrage indirect (ou désignés). La Cour rappelle que, en ce qui concerne la composition de la Chambre des peuples de l'État, la participation de tous les électeurs, qu'ils soient résidents de la Fédération ou de la Republika Srpska, est limitée au premier niveau des élections. Les électeurs des deux Entités votent afin d'élire les membres des assemblées cantonales (dans la Fédération) ou de l'Assemblée nationale (dans la Republika Srpska) au premier niveau (local), sans savoir comment, le cas échéant, leur vote à ce niveau influera sur la composition de la Chambre des peuples de l'État. Il est très difficile de dire si les deux groupes considérés se trouvent dans une situation analogue, ce qui est nécessaire pour permettre la comparaison que le requérant cherche à établir, étant donné que la différence existant entre les deux systèmes électoraux découle de la structure constitutionnelle stratifiée de la Fédération.

210. Compte tenu des constats établis ci-dessus, la Cour estime que plutôt que de dénoncer une violation de l'un quelconque de ses droits individuels protégés par la Convention et ses Protocoles, le requérant cherche, d'une manière générale par ses griefs à faire apporter des changements fondamentaux et conceptuels à la structure constitutionnelle et à la législation électorale de la Bosnie-Herzégovine. Cette conclusion se trouve étayée par les observations que le requérant formule avec constance quant à l'objet de sa requête et au résultat qu'il en attend, lorsqu'il déclare, par exemple, que l'amendement des dispositions constitutionnelles litigieuses était sa « motivation fondamentale pour l'introduction de [la présente] requête » ; que, par sa requête, il souhaite « faire rétablir une démocratie pleine et entière en Bosnie-Herzégovine » et sollicite « la protection des droits de vote actifs de telle sorte que chaque citoyen de Bosnie-Herzégovine se [voie] octroyer le droit de voter librement et sans restrictions ethniques » ; et que, de son point de vue, la seule voie à suivre consiste à passer « d'un système de répartition du pouvoir politique fondé sur la parité ethnique à un système de représentation politique civile qui reposerait sur une répartition proportionnelle de ce pouvoir sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine » (paragraphe 148 et 151 ci-dessus). Son argument selon lequel l'ensemble du corps électoral est concerné par les restrictions litigieuses atteste également la nature générale et abstraite de ses griefs.

iii. Sur la qualité de victime en ce qui concerne les griefs relatifs aux élections à la présidence

211. La Cour note que les griefs que le requérant formule relativement aux élections à la présidence diffèrent à divers égards de ceux qu'il soulève au sujet de la Chambre des peuples. Premièrement, en vertu de l'article V § 1 a) de la Constitution et de l'article 8.1 de la loi électorale, et contrairement à la situation dans laquelle il se trouve lors des élections à la Chambre des peuples, le requérant dispose, lors des élections à la présidence, d'un droit de vote direct, qui est limité au choix entre un candidat bosniaque et un candidat croate. En outre, à la différence des secondes chambres qui, dans bon nombre de systèmes bicaméraux, dont celui de la Bosnie-Herzégovine, ont pour objet d'assurer la représentation d'entités ou de groupes d'intérêts infranationaux divers dans un pays, l'institution qui se trouve à la tête de l'État représente le plus souvent les intérêts de la population générale et de l'État, comme le reflètent les pouvoirs octroyés à la présidence collective de la Bosnie-Herzégovine (voir l'article V de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, cité au paragraphe 36 ci-dessus, qui dispose que la présidence est chargée, entre autres, de conduire une politique étrangère unifiée et de proposer un budget annuel à l'Assemblée parlementaire ; voir également les arguments qu'avance le requérant en ce sens, tels qu'exposés au paragraphe 155 ci-dessus).

212. Toutefois, ni le caractère direct du vote ni la nature et l'étendue des pouvoirs exécutifs de la présidence ne sont suffisants pour faire du requérant une « victime » d'une discrimination à raison d'une carence perçue du processus des élections à la présidence, en grande partie pour les raisons mentionnées au paragraphe 198 ci-dessus. Le requérant a été invité à présenter des éléments supplémentaires afin d'établir l'existence d'un lien suffisamment direct et personnel avec le préjudice qu'il dit avoir subi à raison de la discrimination alléguée (voir les références de jurisprudence citées aux paragraphes 166-180 et 201 ci-dessus).

213. Ayant examiné les arguments qu'avance le requérant en ce qui concerne les élections à la présidence, la Cour observe qu'au-delà de la formulation de critiques générales au sujet des restrictions régissant ces élections et de l'expression de sa préférence marquée en faveur de l'établissement d'une seule et même unité électorale dans laquelle tous les électeurs seraient entièrement libres de voter pour n'importe quel candidat, le requérant n'indique pas en quoi les règles électorales contestées produiraient un effet discriminatoire sur lui en sa qualité d'électeur (paragraphes 151, 155, 157, 187 et 188). À cet égard, et comme indiqué dans l'analyse de la Cour relative à la Chambre des peuples (paragraphes 207 et 208 ci-dessus), les électeurs de la Fédération et de la Republika Srpska, qui se trouvent dans des situations sensiblement différentes en tant que résidents d'Entités constitutionnelles distinctes, comme examiné au paragraphe 207 ci-dessus, sont représentés au sein de la présidence collégiale et sont les uns comme les

autres privés de la possibilité de voter en dehors de leur Entité. En conséquence, et pour autant que le requérant allègue qu'il a subi une discrimination fondée sur son lieu de résidence, il reste difficile de savoir comment les restrictions territoriales en cause auraient produit des effets discriminatoires touchant à ses droits tels que protégés par la Convention et ses Protocoles, qu'on le considère à titre individuel ou comme membre d'un groupe, si on le compare aux électeurs résidant dans la Republika Srpska.

214. Au vu des considérations précédentes, et se référant également, selon qu'il convient, à l'analyse détaillée qu'elle a menée concernant les griefs du requérant relatifs à la Chambre des peuples (paragraphe 196-210 ci-dessus), la Cour estime que les griefs de l'intéressé relatifs à la présidence visent eux aussi à faire évoluer la structure constitutionnelle et électorale de la Bosnie-Herzégovine, supposément dans l'intérêt public général, et non à faire valoir ses droits individuels tels que garantis par la Convention et ses Protocoles.

iv. Conclusion

215. La Cour n'ignore en aucun cas le caractère discriminatoire que revêtent les règles régissant l'éligibilité à la Chambre des peuples et à la présidence sous l'angle de l'aspect passif du droit de vote, comme elle l'a déjà reconnu dans les arrêts qu'elle a rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*, lesquels demeurent malheureusement inexécutés à ce jour, comme bon nombre d'autres organes internationaux l'ont à maintes reprises souligné (paragraphe 55, 56, 57-62, 68, 70-72 ci-dessus). Elle ne nie pas non plus que le requérant ait pu lui aussi subir, dans une certaine mesure, les effets de ces règles. Toutefois, au vu des considérations exposées aux paragraphes précédents et, en particulier, faute d'une explication suffisante sur la question de savoir en quoi les règles électorales litigieuses auraient eu une incidence concrète sur la libre expression de son opinion sur un pied d'égalité avec les autres électeurs auxquels le requérant se compare, la Cour estime que les griefs de ce dernier s'analysent en une critique abstraite de l'« état du droit » qui relève d'une *actio popularis*. De l'avis de la Cour, l'attitude évasive dont le requérant fait preuve en ce qui concerne ses griefs, comme relevé aux paragraphes 190-194 ci-dessus, peut, de fait, s'expliquer par la prépondérance qu'il accorde à l'organisation générale du système constitutionnel et électoral, plutôt qu'à des questions particulières touchant directement à ses droits individuels.

216. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que le requérant n'a pas la qualité de victime en ce qui concerne la violation alléguée de ses droits tels que garantis par l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 et par l'article 1 du Protocole n° 12, et ce pour chacun des griefs qu'il soulève relativement à la Chambre des peuples et à la présidence.

217. Au vu de cette conclusion, et pour les motifs exposés au paragraphe 164 ci-dessus, la Cour considère que l'exception préliminaire que soulève le

Gouvernement au sujet de l'applicabilité *ratione materiae* des dispositions pertinentes de la Convention ne nécessite pas un examen distinct en l'espèce.

C. Sur l'exception préliminaire restante

218. Le Gouvernement expose que le requérant avait à sa disposition un certain nombre de voies de recours internes dont il ne se serait pas saisi, dont, en particulier, l'introduction d'un recours devant la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine. Le requérant conteste l'effectivité des voies de recours mentionnées par le Gouvernement.

219. Eu égard à ses conclusions relatives à l'abus du droit de recours par le requérant et à son défaut de qualité de victime (paragraphe 139 et 216 ci-dessus, respectivement), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de rechercher séparément si le requérant a bien respecté la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, par seize voix contre une, que les griefs que le requérant formule sur le terrain de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, pris isolément et/ou combiné avec l'article 14 de la Convention, en ce qui concerne le caractère indirect des élections à la Chambre des peuples de la Bosnie-Herzégovine et les modifications qui ont été apportées à certaines règles électorales le 2 octobre 2022, jour des élections législatives, ne relèvent pas de l'objet de l'affaire telle qu'elle a été soumise à la Grande Chambre ;
2. *Accueille*, par seize voix contre une, l'exception que soulève le Gouvernement quant à la recevabilité de la requête, retenant les motifs suivants :
 - a) par seize voix contre une, que le requérant a abusé du droit de recours individuel au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention ;
 - b) par douze voix contre cinq, que le requérant ne possède pas la qualité de victime sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 12 ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres motifs d'irrecevabilité invoqués par le Gouvernement.

ARRÊT KOVAČEVIĆ c. BOSNIE-HERZÉGOVINE

Fait en français et en anglais, le dispositif de l'arrêt ayant été prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'homme à Strasbourg, le 25 juin 2025 en application de l'article 77 § 2 du règlement de la Cour.

Marialena Tsirli
Greffière

Mattias Guyomar
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante du juge Pavli ;
- déclaration de dissentiment partiel commune aux juges Bårdsen, Chanturia, Yüksel et Schembri Orland ;
- opinion dissidente du juge Vehabović.

OPINION CONCORDANTE DU JUGE PAVLI

(Traduction)

1. J'ai voté avec la majorité lorsqu'elle a conclu que le requérant ne possédait pas la qualité de victime sous l'angle de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 12 (voir le point 2 b) du dispositif de l'arrêt). Je me suis toutefois fondé, pour ce faire, sur des motifs plus restreints que ceux invoqués par la majorité.

2. La composante première et essentielle de tout grief de discrimination consiste en la démonstration de l'existence d'un traitement différencié (entre personnes dans des situations similaires) dans la jouissance d'un droit protégé par la Convention, ou de « tout droit prévu par la loi ». Or le requérant n'a présenté aucun élément qui prouverait l'existence d'une telle différence de traitement par rapport à la catégorie à laquelle il se comparait, à savoir les électeurs résidant dans la Republika Srpska, ni pour les élections à la Chambre des peuples ni pour celles à la présidence collective de l'État (voir, respectivement, les paragraphes 207 et 213 de l'arrêt). Il n'est donc aucunement fondé à se prétendre victime d'un quelconque traitement discriminatoire. Ce constat aurait, selon moi, été suffisant pour déclarer le grief irrecevable. Pour paraphraser le président de la Cour suprême John Roberts, étant donné qu'il n'était pas nécessaire d'aller plus loin pour trancher cette affaire sensible, il était nécessaire de ne pas aller plus loin.

DÉCLARATION DE DISSENTIMENT PARTIEL COMMUNE
AUX JUGES BÅRDSSEN, CHANTURIA, YÜKSEL ET
SCHEMBRI ORLAND

(Traduction)

Nous avons voté en faveur du rejet de l'affaire pour abus du droit de recours individuel par le requérant (voir le point 2 a) du dispositif de l'arrêt). Partant, nous n'avons nullement besoin de prendre position quant à la qualité de victime du requérant. C'est pourquoi nous avons voté contre le point 2 b) du dispositif.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE VEHABOVIĆ

(Traduction)

À mon grand regret, je ne suis pas en mesure de voter avec mes collègues dans la présente affaire. Les raisons qui sous-tendent mon opinion dissidente sont nombreuses. Je commencerai par évoquer un certain nombre de lacunes procédurales.

A. Irrégularités procédurales

Premièrement, le paragraphe 102 de l'arrêt signale à juste titre que la question de la qualité des agentes par intérim à agir en tant que telles devait être examinée à **titre préliminaire** *in limine litis*. Selon moi, l'expression *in limine litis* signifie, en substance, dès que la Cour a connaissance de la question qui lui est soumise. Toutefois, l'arrêt n'indique pas exactement **quand** cette question préliminaire a été tranchée. Ce point revêt une importance extrême sur le plan procédural, car il a trait à la question de la représentation en bonne et due forme des parties à la procédure dans la présente espèce. L'article 35 du règlement de la Cour dispose que « [l]es Parties contractantes sont représentées par des agents (...) » Toute personne lisant l'arrêt à la lumière de cet article pourrait se trouver déconcertée, ce qui n'est jamais bon dans les affaires sensibles telles que la présente espèce.

En ce qui concerne le fond de cette question préliminaire, il y a lieu de mentionner, à titre de comparaison, qu'une situation analogue portant sur la légalité de la représentation est survenue devant la Cour internationale de justice (CIJ) dans le cadre de la procédure en révision de l'arrêt rendu en l'affaire *Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro*¹. Une controverse est survenue lorsqu'en mai 2016, M. S. Softić, l'agent initial de la Bosnie-Herzégovine dans cette affaire, a demandé si sa nomination en tant qu'agent était valable pour l'ouverture d'une procédure en révision de l'arrêt rendu le 26 février 2007. Le greffe de la CIJ l'a informé qu'une nouvelle nomination serait nécessaire aux fins de l'ouverture d'une procédure en révision. Néanmoins, malgré l'absence de tout document attestant la nomination de M. Softić par les trois membres de la présidence pour la procédure en révision de l'arrêt de 2007, le 23 février 2017, une demande à cet effet, signée par M. Softić en qualité d'agent de la Bosnie-Herzégovine, a été soumise à la CIJ. Celle-ci ayant demandé des explications, deux membres de la présidence, dont le président, ont répondu que ni la présidence ni aucun autre organe officiel n'avaient pris la décision d'engager une procédure en révision de l'arrêt. Le troisième membre a cependant avancé que la décision

¹ *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Serbie-et-Monténégro)*, demande en révision de l'arrêt du 26 février 2007.

initiale de nommer M. Softić agent restait valable et en vigueur, et que la demande de révision relevait de son mandat. Se fondant sur la correspondance reçue, la CIJ a estimé que les autorités compétentes n'avaient pas pris la décision, au nom de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État, de demander la révision de l'arrêt du 26 février 2007, et qu'elle n'était donc pas valablement saisie de la question.

Dans la présente espèce, qui était très similaire sur le plan procédural, **la Cour a admis que les agentes n'avaient pas besoin de l'approbation du Gouvernement qu'elles représentaient**, ce qui, dans n'importe quel pays, constitue une situation absurde et impossible (en particulier dans les affaires telles que la présente espèce, dans lesquelles la structure constitutionnelle de l'État est en jeu). La communication entre la Cour et le Gouvernement a eu lieu uniquement par l'intermédiaire du bureau de l'agent, et **la Cour n'a jamais reçu d'approbation en bonne et due forme de la part du Gouvernement pour le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre**.

Deuxièmement, l'arrêt ne donne pas d'explication sur le conflit d'intérêts de l'un des tiers intervenants ni sur la manière dont la Cour s'est retrouvée dans la situation d'accepter une auto-invitation d'un « hyper-État » tel que le bureau du Haut-Représentant (ci-après « l'OHR », pour Office of the High Representative) à se porter tiers intervenant. L'OHR a clairement un intérêt dans l'issue de la présente affaire, étant donné que l'examen d'autres affaires introduites contre les décisions qu'il a imposées concernant l'apport de modifications à la Constitution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et à la loi électorale quinze minutes après la fermeture des bureaux de vote le 2 octobre 2022 a été ajourné par la quatrième section (et les parties concernées ont été informées de ce fait) jusqu'à ce que la présente affaire fût tranchée². Pourquoi l'OHR est-il un « hyper-État » ? Il est habilité à adopter des lois, à modifier les constitutions des Entités et à révoquer des élus, entre autres, et il ne peut guère être considéré comme une partie objective à la procédure, mais plutôt comme un substitut des autorités de l'État. Ce fait aurait dû à lui seul être suffisant pour écarter l'OHR de la participation à la présente procédure, sans parler du conflit d'intérêts qui peut clairement lui être reproché en ce qui concerne d'autres affaires pendantes devant la Cour. C'est là une autre grave erreur procédurale qui a été commise dans la présente espèce.

Troisièmement, comme il est dit au paragraphe 114 de l'arrêt, qui cite l'arrêt *Vučković et autres c. Serbie* ((exception préliminaire) [GC], nos 17153/11 et 29 autres, § 56, 25 mars 2014) et d'autres arrêts connexes, selon la jurisprudence constante de la Cour, l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre englobe tous les aspects de la requête telle qu'elle a été précédemment examinée par la chambre dans son arrêt, l'étendue de sa

² Encore une fois, les parties à la procédure ont été informées de ce fait, qui a également fait l'objet d'une large publicité dans les médias locaux.

compétence relativement à « l'affaire » étant limitée uniquement par la décision de la chambre sur la recevabilité. Par conséquent, l'« affaire » renvoyée devant la Grande Chambre est la requête telle qu'elle a été déclarée recevable et comprend aussi les griefs qui n'ont pas été déclarés irrecevables. Il semble que les parties ainsi que les juges ont été induits en erreur afin d'orienter les débats vers un grief qui avait été déclaré irrecevable et qui, partant, n'aurait dû faire l'objet d'aucune discussion. Quoi qu'il en soit, l'affaire devant la Grande Chambre a été communiquée aux parties³ sur la base de griefs qui avaient déjà été déclarés irrecevables, et toutes les parties ont été invitées à formuler des observations sur les griefs irrecevables, ce qui a fortement influencé les débats lors de l'audience (publique). Dans l'intérêt de la transparence de la procédure, qui est censée être un principe primordial de la procédure devant la Cour, ce « détail » ne saurait être simplement **noyé dans une mer de mots**, et il aurait dû être examiné en bonne et due forme dans l'arrêt comme un fait non contesté et connu de toutes les parties à la procédure. La version actuelle de l'arrêt donne l'impression que celui-ci, faute d'argument juridique valable pour conclure au défaut de qualité de victime du requérant relativement à son grief de discrimination, se fonde largement sur un grief irrecevable relatif à la tenue d'élections libres afin de créer une condition « plus stricte » pour l'octroi de la qualité de victime dans la présente espèce.

Par ailleurs, l'arrêt limite délibérément l'examen des griefs du requérant, qui reposaient sur une combinaison de critères ethniques et géographiques, comme il l'a exprimé clairement dans sa requête et confirmé lors de l'audience publique, pour n'en traiter que l'aspect territorial, sans tenir aucun compte de leur aspect « ethnique ». Pourquoi ? D'une manière générale, dans la présente espèce, la Grande Chambre a sélectionné des arguments qui allaient dans une certaine direction, laissant de côté ceux qui étaient pertinents pour la bonne issue de la procédure. Par exemple, le requérant alléguait que son droit de ne pas subir de discrimination en tant que simple citoyen/électeur avait subi une atteinte à cause de la limitation de son choix à des candidats prédéfinis selon des critères ethniques. En outre, il affirmait avec insistance qu'il n'était pas en mesure d'élire les candidats qui représentaient le mieux ses opinions politiques. Tous ses arguments ont été « traduits » dans le contexte d'un système électoral discriminatoire (dont le caractère discriminatoire a été confirmé par la Cour dans un certain nombre d'arrêts⁴), et l'accent a été mis

³ L'arrêt ne dit rien sur la notification de griefs irrecevables ou sur l'invitation qui a été faite aux diverses parties de soumettre leurs observations sur ces griefs. Cela a créé une certaine impression qui n'était pas favorable au requérant.

⁴ *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine* [GC], nos 27996/06 et 34836/06, CEDH 2009, *Zorić c. Bosnie-Herzégovine*, n° 3681/06, 15 juillet 2014, *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, n° 41939/07, 9 juin 2016, *Pudarić c. Bosnie-Herzégovine* [comité], n° 55799/18, 8 décembre 2020, *Šlaku c. Bosnie-Herzégovine* [comité], n° 56666/12, 26 mai 2016, et *Baralija c. Bosnie-Herzégovine*, n° 30100/18, 29 octobre 2019.

sur son origine ethnique, de sorte que son grief de discrimination a été analysé entièrement sous le mauvais angle.

B. Insuffisances quant au fond

1. Sur la qualité de victime

Outre les lacunes procédurales susmentionnées, il est plus que clair que l'arrêt est rempli de suppositions erronées et que, par conséquent, il cite une jurisprudence qui n'a rien à voir avec les griefs de discrimination.

La Chambre des peuples représente uniquement des groupes ethniques et elle est protégée par le « veto au nom d'intérêts ethniques vitaux », et non par un « veto au nom d'intérêts vitaux des Entités » ou par un « veto territorial », qui n'existent pas. Dans le processus des élections à la Chambre des peuples, tous les citoyens sont inclus, mais ils sont limités dans leur choix à un certain territoire et à un certain groupe ethnique, ce qui est précisément ce dont se plaint le requérant. En d'autres termes, tous les citoyens de la Republika Srpska (y compris ceux d'une origine ethnique autre que serbe, ce qui représente au moins 20 à 25 % de la population) n'ont qu'un seul choix, à savoir voter pour le membre serbe de la présidence et pour les membres serbes de la Chambre des peuples au niveau de l'État⁵. Dans la Republika Srpska, il y a aussi des Serbes qui pourraient vouloir voter non pas selon des critères purement ethniques, mais selon des critères politiques. Le même principe s'applique à l'Entité de la Fédération relativement à d'autres groupes ethniques.

Une question distincte et très révélatrice est de savoir pourquoi l'arrêt s'étend d'abord longuement sur la Chambre des peuples et ne traite que dans un second temps, très brièvement, le grief relatif à la présidence. Est-ce parce que la Chambre des peuples est une personne morale à laquelle il est plus complexe de s'attaquer sous l'angle des droits de l'homme, et que la présidence est une « cible » beaucoup plus facile ? Je laisse les lecteurs en juger par eux-mêmes, mais c'est l'impression que j'ai à la lecture de l'arrêt.

L'arrêt limite la portée du grief du requérant, et ce, tout d'abord, en traitant comme légitime le système discriminatoire qui est consacré par la Constitution elle-même. Le requérant a axé ses griefs sur le fait qu'il refusait de déclarer son appartenance ethnique, se plaçant dans la catégorie des « autres⁶ » (qui ne sont aucunement représentés ni au sein de la présidence ni à la Chambre des peuples). Mais cela est complètement passé sous silence dans l'arrêt, qui

⁵ À cet égard, la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, dans sa décision bien connue sur les peuples constituants (U-5/98, 4^e décision partielle), aborde expressément cette question, mais l'approche qui est suivie en la matière dans le présent arrêt révèle une incompréhension de la situation constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine.

⁶ La nationalité est différente de l'origine ethnique.

se concentre⁷ uniquement sur les aspects territoriaux (au mépris de son grief tel qu'il était présenté dans le formulaire de requête). La nature des règles électorales est telle qu'elles limitent même le choix des personnes qui déclarent une appartenance à l'un des peuples constituants (si elles souhaitent voter selon des critères ethniques, et elles représentent une part non négligeable de la population) qui vivent sur le « mauvais » territoire (pour un exemple de cette situation, voir l'arrêt *Pudaric*, précité, qui a trait uniquement à cet aspect (territorial) ; dans cette affaire, le requérant, un Serbe de la Fédération, n'était pas autorisé à se porter candidat à la présidence pour le territoire de la Republika Srpska) ; cet aspect est lui aussi complètement passé sous silence. C'est une pratique extrêmement dangereuse que d'essayer de justifier un système qui divise artificiellement un corps électoral selon des critères ethniques purement imaginaires et irréalistes ; si l'on admet que la Chambre des peuples est un organe qui n'est chargé de protéger que des intérêts ethniques, il faudrait au moins exiger que cette chambre représente la grande majorité d'un groupe ethnique particulier, ce qui n'est pas le cas en Bosnie-Herzégovine, où le corps électoral est divisé administrativement en deux Entités multiethniques⁸ (situation qui pourrait avoir de vastes conséquences pour certaines parties de l'Europe dans le contexte d'un éventuel processus de légitimation des revendications de mouvements sécessionnistes). Je crains que cette approche consistant à faire arbitrairement abstraction des griefs initiaux du requérant et à modeler les griefs selon les souhaits peu clairs qui sont aujourd'hui ceux de la Cour ne soit dangereuse pour la réputation de celle-ci et qu'elle ne donne lieu non seulement à des critiques, mais aussi à d'autres processus non désirés.

Enfin une question de taille est laissée ouverte dans une situation comme celle-ci, c'est-à-dire lorsqu'il existe de toute évidence une discrimination systémique à grande échelle qui est intégrée dans la Constitution elle-même (comme cela est reconnu au paragraphe 215 de l'arrêt) : quels sont les recours disponibles si la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas prête à défendre ses objectifs fondamentaux que sont la démocratie, la tenue d'élections libres et la prééminence du droit sur le sol européen ? La Bosnie-Herzégovine, eu égard à sa constitution discriminatoire, ne remplit clairement pas ces objectifs, du moins pas en ce qui concerne ses processus électoraux et démocratiques.

a) La distinction artificielle entre droits de vote « actif » et « passif »

La conclusion de la Cour selon laquelle *seuls* les droits électoraux passifs ont justifié précédemment l'octroi de la qualité de victime dans les affaires de

⁷ Une attention particulière a été accordée à la mauvaise conduite que le requérant aurait eue en ce qui concerne son appartenance ethnique, question qui n'est pas pertinente dans la présente espèce.

⁸ Voir la quatrième décision partielle de la Cour constitutionnelle (n° U 5/98) relative aux peuples constituants.

discrimination bosniennes **restreint artificiellement la portée** de la protection offerte par la Convention. Dans les arrêts *Sejdić et Finci*, *Pilav*, et *Pudarić* (tous précités), la Cour a reconnu les requérants comme victimes, même s'ils n'étaient pas privés du droit de voter, mais de se porter candidats. La **structure discriminatoire** qui empêche des individus de se porter candidats ou de **voter pleinement** pour des représentants de leur choix provient de la même source : **l'exclusion ethnique et territoriale** qui est inscrite dans la Constitution de Dayton.

Si le droit de se porter candidat (le droit passif) est protégé contre la discrimination ethnique en vertu du Protocole n° 12, il devrait en être autant du droit de vote (le droit actif). Écarter ce dernier droit revient à ergoter **de manière injustifiable** et à priver les individus de toute voie de recours face à une **discrimination électorale structurelle** qui limite le choix plein et entier des électeurs.

Remplaçons les Serbes, les Croates et les Bosniaques par les femmes et imaginons qu'une électrice de la Fédération ou de la Republika Srpska ne soit en mesure de voter pour une candidate ni dans la Fédération ni dans la Republika Srpska. En théorie et selon la logique de l'arrêt, son grief serait imprécis et elle n'aurait pas de groupe auquel se comparer, en conséquence de quoi elle n'aurait pas la qualité de victime, ou, pire encore, il pourrait être dit que sa requête relève d'une *actio popularis*. Ma logique est très simple : si toutes les femmes se voyaient interdire, de manière discriminatoire, de se porter candidates aux élections (droits de vote passifs), le choix des électrices (mais aussi de tout électeur qui souhaiterait voter pour une candidate) serait limité pour des motifs discriminatoires, c'est-à-dire que toutes les femmes qui souhaiteraient voter pour une candidate feraient automatiquement l'objet d'une discrimination en tant qu'électrices dotées de droits de vote actifs. Un point c'est tout.

Ou encore, pour utiliser un mécanisme constitutionnel en vigueur en Bosnie-Herzégovine, si les candidats issus de minorités, tels que les Juifs et les Roms, sont privés de la possibilité de se porter candidats à des élections pour des motifs discriminatoires (comme cela a été confirmé dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci*), alors non seulement tous les Juifs et tous les Roms, mais aussi tous les autres électeurs inscrits qui souhaitent voter pour ces candidats particuliers (comme illustré dans les arrêts *Zornic*, *Pilav* et *Pudarić*, tous précités) font automatiquement l'objet d'une discrimination en étant placés dans une situation où leur choix est limité pour des motifs discriminatoires. On ne peut pas traiter un groupe ethnique, politique, religieux ou racial de manière discriminatoire en privant ses membres de la possibilité de se porter candidats aux élections sans faire également subir une discrimination aux électeurs qui souhaitent voter pour un **candidat particulier** ou pour des candidats de ce groupe ethnique, politique, religieux ou racial. Dans ces circonstances, en Bosnie-Herzégovine, où pareille exclusion trouve son fondement dans la Constitution, il est porté automatiquement atteinte aux

droits de vote actifs des personnes qui souhaitent voter pour un candidat particulier ou pour des candidats appartenant à un groupe qui fait l'objet d'une discrimination.

b) M. Kovačević est directement touché et n'est pas un plaignant abstrait

La Grande Chambre a caractérisé la requête de M. Kovačević comme relevant d'une *actio popularis*, c'est-à-dire comme étant une contestation abstraite. Toutefois, M. Kovačević, en tant que citoyen **vivant dans la Fédération** et souhaitant voter pour un candidat de la Republika Srpska à la présidence de l'État ou à la Chambre des peuples de l'État qui reflète sa position politique *subit en réalité directement* les effets du système électoral : il ne peut voter que pour des candidats croates ou bosniaques dans la Fédération et il ne peut pas voter pour le membre serbe de la présidence (s'il souhaite le faire). Cette exclusion **découle de sa situation ethnique et territoriale**, ce qui est précisément la combinaison qui a été reconnue précédemment comme discriminatoire dans les arrêts *Pilav* et *Pudarić* (tous deux précités).

Le requérant ne conteste pas le système dans l'abstrait, mais dénonce au contraire une **atteinte précise et personnelle à son droit électoral**, à savoir la restriction qui est faite, à cause de critères ethniques et territoriaux, à son droit de voter librement. La Grande Chambre a ignoré que cette **exclusion procédait d'un obstacle juridique** et qu'elle n'était pas simplement une source de frustration politique subjective.

c) L'incohérence avec la jurisprudence même de la Cour sur la qualité de victime

Dans l'affaire *Sejdić et Finci* (arrêt précité), la Cour a reconnu la qualité de victime aux requérants bien qu'ils n'eussent **même pas essayé de se porter candidats à des élections**. Dans l'affaire *Baraliija* (arrêt précité), une femme s'est vu reconnaître comme victime à raison de son incapacité à voter à des élections locales **inexistantes** à Mostar, la situation en cause ne donnant lieu à aucune privation directe du vote, mais seulement à **l'absence de possibilité théorique**. La Grande Chambre semble ici imposer un **seuil plus élevé** à M. Kovačević, exigeant l'existence **d'une exclusion personnelle ainsi que d'un groupe de comparaison**, et suivant ainsi une approche non conforme aux précédents en question.

La motivation de la Cour introduit un **deux poids, deux mesures** : elle a accepté une candidature potentielle comme suffisante pour l'octroi de la qualité de victime dans l'affaire *Sejdić et Finci*, mais rejette une révocation effective du droit de vote dans l'affaire *Kovačević* comme étant trop abstraite. Cela nuit à la prévisibilité et à la cohérence juridiques.

d) Une discrimination structurelle nécessite une action de portée structurelle

La Grande Chambre apparaît réticente à reconnaître les griefs de M. Kovačević parce que cela ouvrirait, en théorie, la voie à des contestations de la part de « tous les électeurs ». Mais **c’est bien là toute la question** : la discrimination structurelle **touche tous les électeurs**, et **l’existence d’incidences étendues n’exclut pas la qualité de victime individuelle**. La Convention n’écarte pas la « victimisation de masse » et, dans les affaires liées à l’environnement ou aux conditions de détention, par exemple, la Cour a constamment autorisé **de nombreux individus à dénoncer des sources de préjudice communes**.

Le fait qu’un grand nombre de personnes sont touchées devrait renforcer et non affaiblir les griefs du requérant ; cela souligne la nature systémique de la violation, et non son caractère abstrait.

e) Importance accordée à tort à l’accès légal formel au détriment de l’égalité matérielle

L’arrêt donne du poids au fait que M. Kovačević **était en mesure de voter**, laissant ainsi entendre qu’il n’était pas privé de ses droits électoraux. Toutefois, la Convention n’exige pas seulement l’existence d’un accès formel, mais aussi la **jouissance égale et effective** des droits. Comme dans l’affaire *Pilav* (arrêt précité), l’incapacité d’un électeur à voter pour un candidat représentant le groupe auquel il s’identifie, ou pour tout un ensemble de postes au sein de l’État, est un **déni qualitatif** de droits, et pas seulement une question de préférence.

L’incapacité de M. Kovačević à voter pour tous les membres de la présidence **constitue une inégalité de traitement**, et la Cour, en mettant l’accent sur la participation formelle, ignore la **substance** de l’égalité politique garantie par l’article 1 du Protocole n° 12 et la **dignité** inhérente à celle-ci.

f) Non-prise en compte de l’effet dissuasif des règles d’exclusion

L’approche restrictive de la Cour pourrait décourager des personnes de contester des lois discriminatoires si elles estiment qu’elles doivent **d’abord subir une exclusion totale ou accomplir des actes futiles symboliques** (par exemple voter pour un candidat qui n’a pas eu le droit de se présenter). La reconnaissance de la qualité de victime dans la présente espèce aurait permis de **protéger la participation civique** et aurait été conforme à la souplesse dont la Cour a fait preuve dans le passé dans des contextes analogues.

Le rejet des griefs du requérant décourage les citoyens de demander réparation et rend plus difficile la contestation de **pratiques inconstitutionnelles mais enracinées**, surtout lorsque **l’exécution d’arrêts antérieurs demeure au point mort** (l’arrêt *Sejdić et Finci* (précité), par exemple, demeure inexécuté seize ans après son adoption).

g) **Remise en cause de l'article 1 du Protocole no 12 en tant qu'outil de lutte contre la discrimination structurelle**

Le Protocole n° 12 a été adopté afin d'offrir une **garantie autonome contre la discrimination** dans la jouissance de *tout* droit existant en droit interne. En considérant comme irrecevable la contestation de M. Kovačević, la Cour **restreint la portée du Protocole n° 12**, le rendant ineffectif contre des systèmes d'exclusion électorale enracinés.

Cette interprétation annihile le potentiel du Protocole n° 12 en tant que rempart contre une **discrimination étendue mais insidieuse** et elle en contredit l'objet et le but.

h) **Conclusions générales**

Le refus de la Grande Chambre de reconnaître M. Kovačević comme une victime de discrimination électorale prête à de **graves critiques**, en ce qu'il est :

a) **incohérent avec la jurisprudence constante de la Cour** relative à la qualité de victime dans les affaires de discrimination ;

b) **excessivement formel**, au mépris de l'**exclusion concrète** que subit le requérant ;

c) **insuffisamment soucieux** de la nature structurelle du préjudice ; et

d) empreint d'une **prudence politique** qui **nuît à l'effectivité de la Convention** pour s'attaquer à des violations systémiques de droits.

Au bout du compte, la décision de la Cour risque d'**envoyer le message que seules les formes d'exclusion les plus manifestes et les plus personnelles justifient une protection**, une approche qui **sape les buts progressistes de protection de droits de l'homme** que poursuit la Convention.

i. *Les droits électoraux actif et passif sont unis par un même principe d'égalité*

La jurisprudence de la Cour indique clairement que **les droits électoraux actif (voter) et passif (se porter candidat à une élection) sont entièrement liés et également protégés**. Dès sa toute première jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour a souligné que la tenue d'élections libres nécessitait l'égalité dans la jouissance de ces deux droits. Dans l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (2 mars 1987, série A n° 113), la Cour a estimé que la formule « libre expression de l'opinion du peuple » « **impliqu[ait] pour l'essentiel (...) le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leur droit de vote et de leur droit de se présenter aux suffrages**⁹ ». Il n'existe pas de hiérarchie qui place le droit de se porter candidat au-dessus du droit de voter ; de fait, ils forment un tout « **conceptuellement cohérent** » qui doit être garanti sur la base de

⁹ Voir l'arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 54.

l'égalité entre l'un et l'autre¹⁰. En effet, l'article 3 du Protocole n° 1 « **garantit des droits individuels, dont le droit de vote et celui de se porter candidat à des élections** », droits qui sont « **cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie**¹¹ ». Cette indivisibilité signifie que les obstacles discriminatoires qui visent les candidats ont toujours aussi des incidences sur les électeurs.

L'avis de la majorité de la Grande Chambre selon lequel l'existence de restrictions quant aux personnes qui peuvent se porter candidats ne porte pas atteinte aux droits des électeurs contredit cette jurisprudence constante. Il est vrai que la Convention ne garantit pas à chaque électeur la présence sur le bulletin de vote du nom d'un candidat de son choix¹². Toutefois, l'État ne peut pas *fabriquer* l'absence de catégories entières de candidats par le biais de lois discriminatoires sans porter atteinte au principe de l'égalité du suffrage. La Cour a rappelé qu'une véritable expression démocratique « **ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques [et de candidats] représentant les courants d'opinion qui traversent la population** » (et, par extension, les différents segments de la société)¹³. Autrement dit, si les électeurs n'ont pas de droit absolu à un candidat *particulier*, ils ont *tout à fait* droit à un cadre électoral non discriminatoire. Si l'État, à dessein, **exclut une classe de citoyens de l'éligibilité (selon des critères ethniques ou autres), il fausse l'équité des élections** et pour les candidats potentiels et pour l'électorat dans son ensemble. **Par conséquent, la discrimination dans l'accès à la candidature « restreint automatiquement », de même, le droit de vote actif**¹⁴, contrairement à ce qu'affirme la conclusion de la Grande Chambre. En dissociant les droits de vote actif et passif, elle a rompu avec la reconnaissance constante par la Cour de ce que **l'égalité du droit de vote et l'égalité en matière d'éligibilité sont les deux faces d'une même pièce**¹⁵.

ii. *La qualité de victime dans les affaires de discrimination structurelle*

En vertu de l'article 34 de la Convention, une personne peut se prétendre « victime » d'une loi ou d'un système discriminatoire même s'il n'en est pas résulté d'acte ponctuel spécifique contre elle, dès lors qu'elle **subit directement les effets de la mesure sous-jacente**. La Cour a rejeté depuis longtemps l'idée que les requérants devaient attendre de subir une sanction personnelle ou prendre des initiatives futiles afin de pouvoir contester une loi

¹⁰ Joseph Marko, « The Kovačević Case Revisited », *Verfassungsblog*, 28 mars 2024 (verfassungsblog.de).

¹¹ Voir l'arrêt *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, §§ 57-58, CEDH 2005-IX.

¹² Voir l'arrêt *Oran c. Turquie*, nos 28881/07 et 37920/07, § 57, 15 avril 2014.

¹³ Voir l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

¹⁴ Joseph Marko, « The Kovačević Case Revisited », précité.

¹⁵ *Ibidem*.

qui les plaçait dans une situation par nature désavantageuse. **L'article 34 n'autorise pas l'*actio popularis* ; en principe, un individu requérant doit être effectivement lésé par la loi en cause. Néanmoins, une loi peut violer par elle-même les droits d'un individu s'il en subit directement les effets, en l'absence de mesure spécifique d'exécution¹⁶.** » Ce principe, qui a été énoncé dès 1978 dans l'arrêt *Klass et autres*, a été appliqué dans de nombreux contextes. Par exemple, dans les affaires *Dudgeon c. Royaume-Uni* (22 octobre 1981, série A n° 45) et *Norris c. Irlande* (26 octobre 1988, série A n° 142), la Cour a reconnu la qualité de victime à des requérants qui contestaient des lois incriminant des actes homosexuels, bien qu'ils n'eussent pas été poursuivis : **l'existence même de la loi avait des incidences directes sur leur vie privée et sur leurs choix.** De même, dans l'affaire *Kovačević*, les **dispositions constitutionnelles qui instaurent une représentation politique reposant sur l'exclusion ethnique portent directement atteinte, de manière quotidienne, aux droits civiques du requérant**, même en l'absence d'un « fait » particulier, tel qu'un refus de candidature. M. Kovačević appartient à une catégorie de citoyens (les « autres », selon l'appellation en vigueur en Bosnie-Herzégovine, et il s'agit de son choix personnel, comme indiqué dans sa requête, par opposition à la nationalité) que la loi **marginalise ouvertement** dans le système politique. Il lui faut prouver l'existence d'un préjudice supplémentaire, outre cette **situation discriminatoire permanente**, pour avoir la qualité de victime.

De fait, la Cour a déjà reconnu cette qualité de manière implicite dans les affaires relatives au partage du pouvoir en Bosnie-Herzégovine. Dans l'affaire *Zornić* (arrêt précité), la requérante était une citoyenne bosnienne qui refusait de déclarer une appartenance à l'un des peuples constituants (s'identifiant simplement comme citoyenne) et qui contestait son inéligibilité à la présidence et à la Chambre des peuples. Bien qu'elle n'eût pas essayé de se porter candidate à un siège au sein de ces organes, la Cour a rejeté l'exception préliminaire soulevée par le Gouvernement quant à sa qualité de victime. Elle a noté que, dans l'arrêt *Sejdić et Finci* (précité), elle avait conclu qu'« **eu égard à la participation active [des requérants] à la vie publique, ils pouvaient se prétendre victimes de la discrimination qu'ils alléguaient¹⁷** », et n'a vu « aucune raison de s'écarter de cette conclusion » dans l'affaire de M^{me} Zornić. De manière cruciale, la Cour **n'a pas exigé** de M^{me} Zornić d'avoir entrepris des démarches formelles en vue de se porter candidate ; il suffisait qu'en tant que citoyenne engagée politiquement, elle **subît directement des restrictions à cause du biais ethnique inscrit dans la Constitution**. De même, dans l'affaire *Šlaku* (arrêt précité), qui concernait un citoyen bosnien d'origine albanaise, le Gouvernement a affirmé que le requérant « ne participait pas activement à la vie politique » et qu'il n'était

¹⁶ Voir l'arrêt *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, §§ 32-33, série A n° 28.

¹⁷ Voir l'arrêt *Zornić*, précité, § 17.

donc pas une victime. La Cour a **rejeté** catégoriquement cet argument, se fondant une nouvelle fois sur l'arrêt *Sejdić et Finci* et sur l'arrêt *Zornić* : dans ces affaires, la participation des requérants à la vie politique montrait qu'ils « **pouvaient se prétendre victimes de la discrimination qu'ils alléguaient** », et il en allait de même pour M. Šlaku¹⁸. En bref, lorsqu'une loi prive, de manière structurelle, un groupe de citoyens d'un droit, en l'occurrence le droit de participation pleine et entière aux élections, **chaque membre de ce groupe qui subit les effets de cette privation a la qualité de victime**. L'avis contraire exprimé par la Grande Chambre dans l'arrêt *Kovačević* fait peser une charge excessive sur les victimes de discrimination systémique, exigeant de fait la preuve de l'existence d'un préjudice individuel **outre les incidences évidentes du système discriminatoire lui-même**. Cela contredit l'insistance de la Cour sur le fait que les droits garantis par la Convention doivent être « concrets et effectifs, et non théoriques et illusoires » pour ceux qu'ils protègent.

Par ailleurs, l'arrêt manque une occasion d'analyser dans le détail l'arrêt *Burden c. Royaume-Uni* ([GC], n° 13378/05, CEDH 2008) en tant qu'arrêt de référence sur la qualité de victime pour les griefs de discrimination, mais renvoie à d'autres affaires qui n'ont rien à voir avec la discrimination et dans lesquelles la question de la qualité de victime était différente¹⁹. Pourquoi l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie* (nos 49636/14 et 65678/14, 10 novembre 2022) n'a-t-il pas été pris en considération, alors qu'il concernait des griefs très similaires²⁰ ?

iii. *Revirements par rapport à une jurisprudence constante (Sejdić et Finci, Zornić, Pilav, Baralija, etc.)*

Le constat de la Grande Chambre selon lequel M. Kovačević ne possédait pas la qualité de victime est difficilement conciliable avec la position que la Cour a elle-même adoptée précédemment dans des affaires de discrimination électorale concernant la Bosnie-Herzégovine. Dans l'affaire *Sejdić et Finci* (précité), les deux requérants, qui étaient respectivement d'origine rom et juive, se plaignaient de ce que la Constitution de la Bosnie-Herzégovine les empêchait de se porter candidats à la présidence et à la Chambre des peuples uniquement à cause de leur origine ethnique. La Cour a estimé sans équivoque que cette exclusion s'analysait en une discrimination injustifiée qui emportait violation de l'article 14 de la Convention (combiné avec le droit à des élections libres) et de l'article 1 du Protocole n° 12²¹. Point important, les

¹⁸ Voir l'arrêt *Šlaku*, précité, §§ 15 et 18.

¹⁹ *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* [GC], n° 53600/20, 9 avril 2024 (articles 6 et 8), *Roman Zakharov c. Russie* [GC], n° 47143/06, CEDH 2015 (article 8), *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse* [GC], n° 21881/20, 27 novembre 2023 (article 11), etc.

²⁰ Veuillez observer la composition de la chambre dans cette affaire et la comparer avec la composition dans la présente affaire.

²¹ Voir l'arrêt *Sejdić et Finci*, précité.

requérants dans l'affaire *Sejdić et Finci* ont été considérés comme des victimes bien qu'ils n'occupassent pas les hautes fonctions en question ; leur seule inéligibilité constituait le préjudice. L'arrêt reconnaissait implicitement qu'**un obstacle constitutionnel empêchant une personne de se porter candidate à cause de son origine ethnique était en soi un acte de discrimination directe contre elle**, même avant qu'une élection eût lieu. Dans l'arrêt *Kovačević*, la Grande Chambre a désormais remis en cause ce précédent, laissant entendre qu'une personne, tant qu'elle n'a pas cherché activement à se porter candidate, n'est pas « touchée », alors que la Cour avait ostensiblement rejeté cette idée dans l'arrêt *Sejdić et Finci* en jugeant les requérants victimes.

Des affaires ultérieures ont renforcé les principes qui avaient été énoncés dans l'arrêt *Sejdić et Finci*. Dans l'affaire *Pilav* (arrêt précité), le requérant, un Bosniaque résidant dans la Republika Srpska, était exclu de la candidature au siège serbe de la présidence de la Bosnie-Herzégovine (la Constitution réservant ce siège aux Serbes ethniques de la Republika Srpska). La Cour a estimé que cette situation constituait une discrimination pour des motifs ethniques et régionaux et qu'elle portait ainsi atteinte à l'article 1 du Protocole n° 12²². Il y a lieu de noter que M. Pilav alléguait également qu'**il était privé de la possibilité de voter pour un membre de sa propre communauté se présentant au siège en question**, soit le même grief que celui que M. Kovačević soulevait en tant qu'électeur. Dans l'arrêt *Pilav*, la chambre a reconnu l'importance de ce grief : elle a **joint au fond l'exception préliminaire du Gouvernement relative à la qualité de victime**, reconnaissant que la question de la qualité de « victime » de M. Pilav consistait pour l'essentiel à savoir s'il avait subi une discrimination. La Cour a ensuite considéré qu'il s'agissait bien d'une discrimination, soulignant que **le fait de restreindre l'ensemble des candidats potentiels selon des critères ethniques portait atteinte à l'égalité d'accès et privait de fait les membres de certains groupes (et les résidents de certaines zones) de leurs pleins droits électoraux**. En revanche, dans l'arrêt *Kovačević*, la Grande Chambre a éludé cette analyse. Au lieu de déterminer si l'incapacité de voter pour un membre du groupe représentatif de son choix constituait une discrimination (comme cela a été reconnu, en substance, dans l'arrêt *Pilav*), la Grande Chambre a traité cette situation comme un problème de seuil afin de refuser la qualité de victime. Ce rejet procédural offre un contraste saisissant avec l'approche suivie dans l'arrêt *Pilav*, lequel comprenait un examen complet de la requête.

L'incohérence devient plus claire encore à la lumière de l'arrêt *Baralija* (précité). La requérante, une résidente de Mostar, n'avait pu participer à aucune élection locale pendant plus de dix ans à cause d'une impasse législative. Elle alléguait avoir subi une discrimination fondée sur le lieu de

²² Voir l'arrêt *Pilav*, précité.

résidence, relevant que les citoyens résidant ailleurs en Bosnie-Herzégovine pouvaient élire des conseils municipaux, tandis que les résidents de Mostar n'en avaient pas la possibilité. À l'unanimité, la Cour a constaté une **violation de l'article 1 du Protocole n° 12** : le « **vide juridique** » qui rendait impossible la tenue d'élections locales à Mostar avait porté atteinte au droit de M^{me} Baralija à des élections libres sans discrimination²³. De manière cruciale, M^{me} Baralija était elle-même une personnalité politique locale (comme la Cour en a pris note), mais la discrimination en question, à savoir l'absence d'élections dans sa ville, était une discrimination *structurelle* dont tous les habitants de Mostar subissaient les effets. Loin de mettre en doute sa qualité de victime, la Cour a utilisé sa cause pour s'attaquer au préjudice systémique, **ordonnant même à la Bosnie-Herzégovine, en vertu de l'article 46 de la Convention, de modifier la législation dans un délai de six mois. Si le raisonnement que la Grande Chambre a suivi dans l'arrêt Kovačević avait été appliqué de manière constante, on peut penser que la Cour aurait refusé la qualité de victime à M^{me} Baralija en partant du principe que le préjudice (l'absence d'élections) était général.** Elle ne l'a toutefois pas fait, reconnaissant la requérante victime d'une discrimination à grande échelle fondée sur le lieu de résidence, situation analogue à celle dans laquelle se trouve M. Kovačević, qui est victime d'une discrimination à grande échelle fondée sur l'origine ethnique et sur le lieu de résidence lors des élections nationales. Par conséquent, le refus de la Grande Chambre de reconnaître à M. Kovačević la qualité de victime **marque un revirement par rapport à la manière dont la Cour elle-même a traité des requérants qui étaient placés dans des situations analogues.** Il crée une dichotomie illogique : les requérants antérieurs qui appartenaient à des groupes ethniques exclus (ou qui vivaient dans des endroits désavantagés) ont été autorisés à revendiquer leurs droits, mais M. Kovačević, qui, en tant que « citoyen de Bosnie-Herzégovine », se déclare comme appartenant à la catégorie *même* (les « autres ») dont les arrêts précédents disaient qu'elle devait voir ses droits électoraux garantis, a été refoulé à l'entrée du tribunal. Cela **non seulement nuit à la cohérence de la jurisprudence de la Cour**, mais risque également de signaler un recul par rapport à la fermeté dont la Cour a fait preuve dans le passé contre le régime constitutionnel discriminatoire de la Bosnie-Herzégovine dans les arrêts *Sejdić et Finci*, *Zornić*, *Šlaku*, *Pilav*, *Pudarić* et *Baralija*²⁴.

iv. *L'article 1 du Protocole no 12 offre une protection générale contre la discrimination*

L'article 1 du Protocole n° 12 a été expressément conçu pour offrir une garantie large et autonome d'égalité de traitement par les autorités

²³ Voir l'arrêt *Baralija*, précité, § 55.

²⁴ Tous précités.

publiques, au-delà des droits particuliers reconnus dans la Convention. Il interdit la discrimination dans la « jouissance de tout droit prévu par la loi » et, de manière encore plus générale, **interdit toute discrimination par une autorité publique fondée notamment sur le sexe, la race ou l'origine ethnique**²⁵. Cette disposition jouait un rôle essentiel dans la cause de M. Kovačević. La présidence de la Bosnie-Herzégovine étant une fonction exécutive (et n'étant donc pas couverte par l'article 3 du Protocole n° 1) et son grief portant sur la structure discriminatoire des droits de vote, le Protocole n° 12 était le seul vecteur disponible, tout comme dans l'affaire *Sejdić et Finci* (pour la présidence) et dans toutes les affaires ultérieures relatives au partage du pouvoir en Bosnie-Herzégovine. Dans ces précédents, **la Cour a invoqué le Protocole n° 12 pour condamner le régime politique de la Bosnie-Herzégovine fondé sur des critères ethniques**, reconnaissant qu'il constituait une discrimination « fondée sur l'origine ethnique et le lieu de résidence²⁶ ». L'arrêt *Pilav* (précité), par exemple, disait expressément que, **selon la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, seules les personnes déclarant une appartenance à un peuple constituant pouvaient se porter candidates à la présidence tripartite, ce qui excluait les citoyens comme M. Pilav (un Bosniaque résidant dans la Republika Srpska), et cette différence de traitement était considérée comme dénuée de justification objective en 2016**²⁷. En 2009, dans l'arrêt *Sejdić et Finci* (précité), la Grande Chambre a de même estimé que les **restrictions ethniques ne sauraient être « justifiées dans une société démocratique contemporaine »**, concluant à une violation du Protocole n° 12.

Au vu de ces précédents, la décision de la Grande Chambre d'écarter le grief que M. Kovačević soulevait sous l'angle du Protocole n° 12 comme irrecevable (défaut de qualité de victime) plutôt que de s'en saisir sur le fond représente une restriction inquiétante du champ d'application de ce Protocole. **De fait, elle met le système électoral discriminatoire à l'abri d'un examen approfondi sous l'angle de la disposition même qui vise en soi à lutter contre la discrimination.** La Grande Chambre apparaît avoir considéré que, **M. Kovačević étant autorisé à voter pour quelqu'un, il ne subissait pas personnellement de discrimination, omettant que le droit électoral de l'État le privait de l'égal « jouissance d'un droit prévu par la loi », à savoir le droit de voter lors d'élections véritablement inclusives.**

Le vote lui-même est un droit « prévu par la loi » en Bosnie-Herzégovine, et, en vertu du Protocole n° 12, les autorités doivent garantir ce droit sans discrimination. En excluant les candidats de certaines origines ethniques et de certains territoires, l'État **a de fait manqué à son obligation de garantir, sur un pied d'égalité, la substance du droit de vote de M. Kovačević, à savoir la capacité de voter pour les représentants qui reflétaient le mieux ses**

²⁵ Voir, par exemple, l'arrêt *Šlaku*, précité.

²⁶ Voir les arrêts *Sejdić et Finci*, *Zornić, Šlaku, Pilav, Pudarić et Baralija*, tous précités.

²⁷ Voir l'arrêt *Pilav*, précité.

opinions (politiques) et son identité. C'est ni plus ni moins que ce que la chambre a reconnu dans son arrêt du 29 août 2023, constatant une violation du Protocole n° 12 à raison d'un « **traitement discriminatoire fondé sur l'origine ethnique et le lieu de résidence** » dans l'exercice des droits de vote. La position contraire adoptée par la Grande Chambre vide le Protocole n° 12 de tout sens dans ce contexte. Elle laisse entendre que seules les personnes qui se portent elles-mêmes candidates à une fonction peuvent se plaindre, alors que le Protocole n° 12 a été conçu pour protéger « **toute personne touchée par des lois ou des actes discriminatoires**. Cette approche va à l'encontre du libellé inclusif de l'article 1 § 2 du Protocole n° 12, qui dispose que « nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique²⁸ ». Si être relégué catégoriquement dans une sous-classe politique (les « autres ») par sa constitution n'est pas « faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique », il est difficile d'imaginer ce qui l'est. En bref, l'approche suivie par la Grande Chambre est non seulement en conflit avec l'issue d'affaires précédentes, mais elle **dilue en outre la puissante garantie d'égalité de traitement que le Protocole n° 12 était destiné à offrir** pour lutter contre la discrimination systémique.

v. Préjudice systémique, qualité individuelle pour agir et effectivité de la Convention

De la décision de la Grande Chambre découle une implication inquiétante : l'idée que **les préjudices généraux ou systémiques sont d'une certaine manière hors de portée d'une requête individuelle**. Toutefois, le système de la Convention part du principe que les individus peuvent contester des lois et des pratiques qui portent atteinte à leurs droits, même (en fait, *surtout*) lorsque ces atteintes sont ancrées dans des inégalités systémiques. La Cour a décrit le droit de recours individuel (article 34) comme « **l'une des clés de voûte** » du mécanisme d'application de la Convention²⁹. Si les individus comme M. Kovačević, qui s'est vu personnellement relégué à un statut amoindri par le cadre constitutionnel de son pays, sont mis dans l'incapacité de porter de telles questions en justice, alors **rien ne sera fait contre la discrimination systémique, ce qui nuira à l'effectivité de la Convention en tant que rempart de protection des droits de l'homme**. L'arrêt *Klass et autres* (précité) mettait en garde contre une interprétation trop rigide de la qualité de « victime » qui empêcherait que des mesures de surveillance secrète ne fussent jamais examinées. Cette logique s'applique également en la présente espèce. Les restrictions fondées sur des critères ethniques qui sont en vigueur en Bosnie-Herzégovine ne sont pas de nature clandestine ; elles sont clairement inscrites dans le texte de la Constitution. Cependant, si la Cour érige un obstacle à la qualité pour agir, en déclarant qu'un citoyen

²⁸ Voir, par exemple, l'arrêt *Šlaku*, précité.

²⁹ Voir l'arrêt *Klass et autres*, précité, §34.

ordinaire n'a pas la qualité de victime qui lui permettrait de les contester, elle crée une immunité *de facto* pour la discrimination structurelle. **La Convention ne protégerait alors que les personnes qui cherchent activement à accéder à une fonction publique (ou celles qui sont entièrement privées du droit de vote), laissant les électeurs ordinaires subir une inégalité systémique sans possibilité de recours.** Il s'agit d'un résultat perverse, étant donné que l'une des grandes vertus de la Convention est sa capacité de mettre en lumière des injustices généralisées grâce à des affaires introduites par des particuliers.

En autorisant une victime comme M. Kovačević à la saisir, la Cour ne se changerait pas en une cour constitutionnelle abstraite qui rend des avis consultatifs ; elle ne ferait que reconnaître que **lorsque les dispositions fondamentales d'un État portent atteinte à des principes de la Convention, toute personne qui en subit les effets a le droit de les contester.** La Cour elle-même connaît de telles contestations depuis des années dans le contexte de la Bosnie-Herzégovine, en pleine connaissance de la nature structurelle du préjudice. Elle a même conçu les mesures qu'elle ordonnait de façon à inciter à la conduite de réformes générales (comme dans l'arrêt *Baraliija*, précité). Déclarer aujourd'hui qu'une personne dans la situation de M. Kovačević n'est pas une « victime », c'est renoncer à l'une des fonctions essentielles de la Convention, à savoir s'attaquer aux **inégalités systémiques qui privent des personnes de droits fondamentaux.** La Convention voit son effectivité amoindrie si elle ne permet pas de réagir à des pratiques discriminatoires enracinées. La conclusion formulée par la Grande Chambre dans l'arrêt *Kovačević* risque de **créer une large exception qui mettra la discrimination systémique à l'abri de tout examen si le requérant ne correspond pas à un profil restreint** (un candidat écarté, par exemple). Cela n'est pas conforme à l'esprit de la Convention. **Les violations des droits de l'homme résultent souvent de systèmes, et pas seulement d'actes isolés, et la jurisprudence de la Cour a progressivement intégré des obligations positives et des mesures structurelles dans le but précis de s'attaquer aux problèmes de cette nature** (ségrégation systémique dans l'enseignement et violence endémique, par exemple, ou, comme dans la présente espèce, exclusion constitutionnelle).

En somme, la position de la Grande Chambre selon laquelle M. Kovačević n'avait pas la qualité de victime sous l'angle de l'article 34 est **juridiquement peu convaincante et contre-productive du point de vue normatif.** Elle contredit des décennies de jurisprudence mettant sur le même plan la discrimination en matière de droits de vote et la discrimination en matière d'éligibilité³⁰. Elle ignore la pratique de la Cour consistant à permettre à des individus de contester des lois qui les placent dans une situation de

³⁰ Voir Joseph Marko, « The *Kovačević* Case Revisited », précité.

désavantage permanent³¹. Elle s'écarte d'une série d'arrêts fondateurs qui ont constaté que les exclusions politiques qui s'exerçaient en Bosnie-Herzégovine sur la base de critères ethniques et territoriaux portaient atteinte à la Convention³². Enfin, elle annihile la garantie générale d'égalité de traitement offerte par le Protocole n° 12 au moment même où celle-ci est le plus nécessaire. S'il n'est pas corrigé, ce raisonnement **limitera la capacité de la Convention à lutter contre les inégalités systémiques**, permettant à des États d'échapper à toute responsabilité pour avoir commis des discriminations dès lors que celles-ci seront intégrées dans la structure de la loi et non consécutives à une décision isolée. Un tel résultat a pour effet non seulement de nuire à la « **véritable démocratie** » que la Convention s'attache à défendre³³, mais aussi d'indiquer aux groupes marginalisés que la Cour ne connaîtra de leurs griefs que s'ils ont personnellement tenté l'impossible. Pour ces raisons, **il existe de solides arguments – inscrits dans la jurisprudence même de la Cour – pour affirmer que la Grande Chambre a eu tort de conclure que M. Kovačević n'était pas une victime**. Le meilleur point de vue est de considérer que *tout citoyen qui est relégué à un statut de seconde classe par des dispositions constitutionnelles discriminatoires* est victime de la discrimination en question – et qu'il a droit à un recours en vertu de la Convention. L'autre approche constitue un renoncement regrettable au rôle de la Cour consistant à garantir l'égalité des droits pour tous.

Je suis certain que beaucoup pourront voir dans l'approche suivie par la Grande Chambre un **recul stratégique** face à un État défendeur récalcitrant. Plus de dix ans d'inexécution de l'arrêt *Sejdić et Finci* ont mis la Cour dans une position difficile, chaque nouvelle affaire ne venant que reconfirmer la même violation sans déboucher sur des résultats concrets. En déclarant irrecevable la requête de M. Kovačević, la Grande Chambre a évité d'ajouter encore un autre arrêt inexécuté à la pile. Au lieu de cela, elle a de fait essayé de **fermer la porte à l'examen de nouveaux contentieux liés à ce problème devant la Cour de Strasbourg (au moins de la part des électeurs, par opposition aux personnes souhaitant être candidates), renvoyant ainsi à la Bosnie-Herzégovine (et aux organes politiques du Conseil de l'Europe) la responsabilité de régler le problème**. Ce choix peut être considéré comme pragmatique, mais il pourrait aussi être critiqué comme un renoncement de la Cour à défendre le droit à une *participation politique effective* pour tous les citoyens de la Bosnie-Herzégovine. Du point de vue des droits de l'homme, il n'a toujours pas été remédié à la discrimination systémique qui a été constatée en 2009, et pourtant la Cour déclare à présent que *ce requérant particulier* ne peut pas être entendu sur le fond. Il y a là un antagonisme : **comment pouvons-nous contester qu'une personne soit une « victime »**

³¹ Voir l'arrêt *Klass et autres* (précité).

³² Voir, par exemple, l'arrêt *Pilav*, précité.

³³ Voir, parmi d'autres, l'arrêt *Hirst*, précité, § 58.

alors qu'elle est soumise à un système constitutionnel discriminatoire qui a été reconnu comme tel dans la jurisprudence même de la Cour ? L'arrêt tente de résoudre ce problème en reconnaissant la discrimination en général, mais en opérant une distinction pour la situation du requérant. Il note, presque à regret, que les arrêts précédents demeurent inexécutés, mais se concentre ensuite sur des critères techniques de recevabilité afin de ne pas statuer à nouveau sur le fond.

Cela a conduit certains observateurs à émettre l'hypothèse que la Cour était motivée par des considérations tout autres que la seule cohérence juridique, telles que **la gestion de sa charge de travail et l'efficacité institutionnelle, ou la pure manipulation politique**. Dans une analyse de l'affaire, un universitaire a estimé que, si un arrêt d'envergure avait été rendu en faveur de M. Kovačević, cela aurait pu encourager des mouvements séparatistes ou autonomistes dans d'autres pays, ou conduire à l'introduction de nombreuses actions en justice analogues ailleurs³⁴.

S'il est vrai que la Cour n'est que le reflet du paysage politique qui existe plus largement en Europe, il est plus inquiétant de constater que cela conduit à l'abandon des principes fondamentaux de la Convention européenne des droits de l'homme et de sa propre jurisprudence. Pourquoi ?

2. *L'abus du droit de recours*

L'agente par intérim a formulé plusieurs observations quant à un abus allégué du droit de recours :

a) **Sur les observations erronées qu'il aurait soumises concernant la structure constitutionnelle et politique de la Bosnie-Herzégovine**

Cet argument est complètement infondé. Le simple fait que l'opinion du requérant sur la structure constitutionnelle et politique de la Bosnie-Herzégovine est différente de celle de certains acteurs politiques du pays n'est pas suffisant pour ne serait-ce qu'examiner cet argument. En revanche, il révèle l'intention d'utiliser tous les moyens possibles pour « tuer » l'affaire pour des motifs de forme.

b) **Sur les commentaires qu'il aurait faits dans les médias au sujet de l'arrêt de la chambre avant son prononcé**

Après avoir attentivement visionné à nouveau l'émission politique dans laquelle le requérant a formulé des commentaires sur l'issue possible de la procédure devant la Cour, j'ai constaté qu'aucun des propos qu'il avait tenus n'indiquait qu'il connaissait le contenu de l'arrêt. Par ailleurs, rien de ce qu'il a dit ne pouvait être considéré comme offensant ni ne s'écarterait en quoi

³⁴ Ernest Petrič, « Specific aspects of the ECHR judgment in *Kovačević v. Bosnia and Herzegovina* », IFIMES, 19 novembre 2024 (ifimes.org).

que ce soit du cours normal d'une conversation civile d'une manière qui aurait pu frapper l'attention.

- c) **Sur les propos calomnieux qu'il aurait tenus concernant les agentes du Gouvernement, et**
- d) **Sur les informations essentielles relatives à son appartenance ethnique qu'il aurait volontairement cachées à la Cour, ce qui aurait conduit celle-ci à le considérer à tort comme appartenant au groupe des « autres »**

Il n'y a rien de calomnieux dans les propos que le requérant a tenus au sujet des agentes du Gouvernement. Il n'y a rien non plus qui ait à voir avec des « tensions interethniques et intercommunautaires ». Rien de cette nature ne figure dans les lettres ou les déclarations du requérant. En revanche, elles contiennent des protestations constantes quant à la légitimité de l'agente par intérim, ce qui est un argument purement juridique.

C'est au contraire l'attitude de l'agente par intérim qui était selon moi problématique. Sa première suggestion, qui a même été formulée dans la procédure devant la chambre, consistait à dire que si le requérant souhaitait voter dans une autre Entité, il devrait simplement, à des fins électorales, s'y enregistrer en tant que résident et y voter³⁵. Ce que l'agente suggérait était d'enfreindre la loi, le faux changement de lieu de résidence étant passible d'une amende d'environ 250 euros. Il est infamant qu'une institution de l'État suggère d'enfreindre la loi. Le requérant a répondu à cette « suggestion » en déclarant que l'agente encourageait ainsi le « nettoyage ethnique », propos qui auraient pu être considérés comme offensants s'ils ne s'étaient pas inscrits dans le contexte particulier de la Bosnie-Herzégovine. Le véritable contexte de son observation, cependant, était celui des séquelles d'« un conflit brutal marqué par un génocide et un « nettoyage ethnique³⁶ » ». Le nettoyage ethnique est l'expulsion forcée et systématique de groupes ethniques, raciaux ou religieux d'une zone donnée, l'objectif étant de rendre la société ethniquement homogène. Cette suggestion de la part de l'agente par intérim, conjuguée à l'accent qu'elle a mis avec insistance sur l'origine ethnique du requérant, est assez offensante. Réclamer avec insistance la révélation d'une information qui relève de la sphère privée, telle que l'origine ethnique, est un comportement qui exige une réponse de la part non pas du requérant, mais de l'agente par intérim. L'idée qu'en conséquence de décisions extrêmement intrusives, des personnes puissent être déplacées vers un autre endroit dans un but autre que d'y établir leur résidence permanente est très offensante, et elle rappelle aux survivants de la guerre de pareilles « invitations » qui ont été faites pendant le conflit. À ceci près qu'à l'époque, il était question de « transfert humanitaire » au « bénéfice » des personnes qui étaient déplacées d'un certain territoire. Il s'agissait d'un

³⁵ Paragraphe 47 de l'arrêt de la chambre.

³⁶ Voir l'arrêt *Zornić*, précité, § 43.

nettoyage ethnique consistant à déplacer des personnes d'une origine ethnique indésirable vers un lieu où leur origine ethnique constituerait la majorité. C'était un crime de guerre, et c'est ainsi que les faits en question ont été qualifiés. Toute suggestion à l'effet de déplacer des personnes contre leur volonté est inacceptable.

L'agente par intérim est même allée plus loin, en portant la présente affaire à l'attention de l'ambassade de Croatie et en lui demandant de prouver que le requérant avait fait « une déclaration d'appartenance au peuple croate ». Ceci montre qu'elle n'a pas demandé en premier lieu à l'ambassade de lui donner des informations sur la double nationalité du requérant, mais sur sa déclaration d'appartenance au peuple croate. Il semble que l'agente par intérim soit obsédée par l'origine ethnique du requérant, bien que sa requête n'ait rien à voir avec l'origine ethnique, ses griefs indiquant très clairement qu'« il n'[était] pas en mesure d'élire ses représentants politiques », mais qu'il était forcé de voter selon des critères ethniques et territoriaux. En insistant sur son origine ethnique, l'agente par intérim cherche à détourner l'attention des considérations importantes pour orienter les débats vers un sujet non pertinent.

e) Sur les propos diffamatoires qu'il aurait tenus au sujet des juges de la Cour

Dans les observations qu'il a soumises en réponse, le requérant appelait l'attention sur la couverture de l'affaire par les médias et sur divers commentaires qui avaient été faits concernant certains juges de la Cour. Rien ne le reliait à ces commentaires, et il ne faisait que porter ces informations à l'attention de la Cour.

Les autres observations du requérant, dans lesquelles il demandait la récusation de la présidente de la Cour d'alors, sont une chose différente. Dans sa lettre du 5 janvier 2024 (paragraphe 9 de l'arrêt), il soulevait plusieurs problèmes, déclarant :

- a) que les médias avaient suggéré l'existence d'un parti pris chez la présidente d'alors ;
- b) que la présidente d'alors n'avait pas tenu compte des informations qu'il avait soumises sur la situation des agentes par intérim ;
- c) que la présidente d'alors n'avait pas tenu compte d'une lettre du coprésident du Conseil des ministres informant la Cour que le Gouvernement n'avait pas donné son approbation à la demande de renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ;
- d) que la présidente d'alors n'avait pas tenu compte d'une lettre d'un membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine expliquant que le Gouvernement n'avait jamais approuvé de demande de renvoi de l'affaire ;
- e) que la présidente d'alors avait rencontré de hauts fonctionnaires croates à au moins trois reprises, mais qu'elle avait refusé la seule demande de

rencontre que lui avaient adressée les autorités de la Bosnie-Herzégovine et, plus précisément, le ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés³⁷ ;

f) que la présidente d'alors avait rendu possible (selon lui) l'inscription d'une affaire irrecevable à l'ordre du jour du collège de la Grande Chambre ;

g) que la présidente d'alors avait « apparemment » (selon ses mots) ajourné les délibérations du collège afin de convaincre d'autres de ses membres de « faire suivre » son affaire à la Grande Chambre ; et

h) que toutes les raisons susmentionnées étaient suffisantes pour récuser la présidente d'alors de la présente affaire.

Je vais maintenant examiner chacun de ces points l'un après l'autre.

a) Il ne fait aucun doute que le requérant a communiqué ces informations à la Cour sans prendre personnellement position.

b) Question préliminaire : Question de droit ou de fait qu'une juridiction doit régler avant de pouvoir aborder le cœur de l'affaire et qui présente les caractéristiques suivantes :

- elle nécessite une décision sur la recevabilité ou la compétence et a souvent trait à la question de savoir si la juridiction concernée est habilitée à connaître de l'affaire ou si certains éléments de preuve ou certains griefs sont recevables ;

- elle est soulevée rapidement au début de la procédure, avant le début de la procédure au fond ;

- elle peut être déterminante, c'est-à-dire que, dans certains cas, le règlement de la question préliminaire peut mettre fin à l'affaire dans son ensemble (par exemple pour défaut de compétence)³⁸. La qualité d'un agent par intérim ou la question de savoir s'il est habilité par l'État à agir en tant que tel sont des exemples types de questions préliminaires qu'un juge ou une juridiction ne sauraient simplement ignorer. La présidente d'alors savait qu'une question pourrait se poser au sujet de l'application de l'article 35 du règlement de la Cour, et la Cour était tenue de traiter cette question aussitôt qu'elle avait connaissance des informations pertinentes.

c) Il est évident que la présidente d'alors n'a pas tenu compte de la lettre du coprésident du Conseil des ministres et que cette lettre n'a pas fait l'objet d'un examen formel *in limine litis*.

d) La lettre du membre de la présidence a été adressée à différents juges sans soulever aucune réaction de la part de la présidente d'alors.

e) Des informations disponibles sur le site web de la Cour au sujet des activités de la présidente d'alors prouvent que cette affirmation est vraie. Dans le même temps, une demande de rencontre a été reçue de la part du ministère des Droits de l'homme et des Réfugiés de la Bosnie-Herzégovine, dont relèvent les agentes par intérim, et elle a été rejetée. La visite en question n'a jamais eu lieu et le ministre s'est plaint à plusieurs reprises, lors de ses

³⁷ Les agentes par intérim relèvent de ce ministère.

³⁸ Voir les définitions du terme « preliminary question » disponibles sur les sources suivantes : Legal Information Institute, LexisNexis et Directory of Open Access Journals (en anglais).

prises de parole publiques, de l'attitude dont avait fait preuve la présidente d'alors.

f) Il s'agit d'une appréciation subjective du requérant, qui ne contient aucun propos offensant.

g) Sur ce point, le mot clé est « apparemment », qui a été employé par le requérant et qui laisse entendre qu'il a eu connaissance d'un certain nombre d'informations sur le report de la réunion du collège et qu'il en a probablement conclu que cela jouait contre lui et sa cause. Le mot « apparemment », qui limitait l'exactitude des informations qu'il communiquait, suggère qu'il ne disposait pas d'informations certaines sur ce qui s'était passé et pourquoi, mais qu'il tirait des conclusions à la lumière des informations à sa disposition.

h) Enfin, la question est la suivante : quelle conclusion tireriez-vous si vous disposiez de ces informations et que vous étiez convaincu de leur exactitude ? Demanderiez-vous une récusation ?

Selon moi, tous ces arguments sont tout à fait insuffisants pour conclure à un abus du droit de recours par le requérant. Nous ne devrions pas le sanctionner pour avoir avancé un argument juridique dans ses observations, même si cet argument était étayé par des informations non vérifiées. Cette pratique n'a pas de précédent comparable dans notre jurisprudence. Concernant l'autre argument du requérant relatif à son origine ethnique, j'ai déjà expliqué ci-dessus, au sujet de sa qualité de victime, pourquoi j'estimais qu'il n'y avait absolument pas lieu d'aborder cette question, qui s'écarte de l'objet de ses griefs et qui n'a rien à voir avec sa requête. Pour ce qui est de l'objection consistant à dire que le requérant cherchait, « par le biais de sa requête, à promouvoir des objectifs politiques » (paragraphe 139 de l'arrêt), je signalerais que les élections sont avant tout un processus politique qui vise à réaliser certains intérêts politiques, et que des procédures peuvent être engagées devant diverses juridictions au sujet des différends qui découlent de ce processus électoral. La Cour n'est pas différente de toute autre juridiction dotée de pouvoirs différents. Pourvu que les juridictions connaissent de plaintes dans le cadre de leurs pouvoirs et de leurs règlements, les objectifs des requérants n'entrent pas en ligne de compte du point de vue de la bonne administration de la justice.

C. En conclusion

À mon humble avis, le présent arrêt est une erreur de taille qui pourrait ternir la réputation indiscutable de la Cour et les grands succès qu'elle a obtenus dans le passé. Il est marqué par une approche excessivement formelle qui ne contribue en rien à la protection des droits de l'homme en Europe. Bien au contraire, il risque d'encourager ceux qui plaident pour la destruction du système de protection des droits de l'homme ou, au moins, pour sa fragmentation à l'intérieur des frontières des États. Cela ne devrait jamais

survenir. La Cour est trop importante en tant qu'institution veillant à faire advenir en Europe un avenir démocratique exempt de discrimination. Nul ne devrait encourager, en aucune manière, ceux qui souhaitent détruire cette vision commune de l'Europe partagée par des citoyens et des individus différents, mais égaux.