



OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2025

1. ARRET KOVACEVIC (GC) C. BOSNIE-HERZEGOVINE DU 25 JUIN 2025

1. *Faits*

1. Le requérant, politologue et conseiller d'un membre de la présidence de la Bosnie-Herzégovine, est un ressortissant de la Bosnie-Herzégovine ainsi que de la Croatie. L'affaire concerne un contentieux de nature électorale et constitutionnelle.

La Constitution de la Bosnie-Herzégovine trouve son origine dans l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine de 1995 (Accord de Dayton), qui a mis fin à la guerre de 1992-1995. Depuis lors, la Bosnie-Herzégovine est composée de deux Entités : Fédération de Bosnie-Herzégovine (Fédération) et la Republika Srpska, ainsi que du district de Brčko, qui appartient aux deux Entités.

La Constitution établit une distinction entre différentes catégories de la population : les « peuples constituants » (les Bosniaques, les Croates et les Serbes) et le groupe des « autres » (les membres de minorités ethniques et les personnes qui ne déclarent d'appartenance à aucun groupe ethnique particulier). Il n'est tenu compte d'aucun critère objectif, tel que la langue ou la religion, pour déterminer l'appartenance ethnique d'une personne : ce sont les individus qui décident eux-mêmes de l'appartenance à tel ou tel autre groupe ethnique.

La Constitution instaure des mécanismes de partage du pouvoir entre les « peuples constituants ». Seules les personnes déclarant une appartenance à l'un des trois « peuples constituants » peuvent se porter candidates aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence. En outre, seuls les électeurs résidant dans la Republika Srpska peuvent participer à la sélection ou à l'élection des membres serbes de la Chambre des peuples (au suffrage indirect) et de la présidence (au suffrage direct) ; de même, seuls les électeurs résidant dans la Fédération peuvent participer à la sélection ou à l'élection des membres bosniaques et croates de ces organes de l'État (au suffrage indirect dans le cas de la Chambre des peuples et au suffrage direct dans le cas de la présidence). En revanche, aucun critère ethnique ne s'applique aux élections à la Chambre des représentants (la première chambre du Parlement de l'État).

Le requérant allègue avoir fait l'objet d'une discrimination à cause des critères ethniques et territoriaux qui régissent les élections à la Chambre des peuples et à la présidence, lesquels l'auraient empêché de voter pour les candidats de son choix lors des dernières élections législatives et présidentielles en date, en octobre 2022.

Il se plaint d'une violation de l'article 14 de la CEDH (interdiction de la discrimination), combiné avec l'article 3 du Protocole no 1 (droit à des élections libres), ainsi que d'une atteinte à l'article 1 du Protocole no 12 (interdiction générale de la discrimination).

2. *Droit*

2. En premier lieu, compte tenu des remarques faites à cet égard par le gouvernement défendeur, la Cour tient à affirmer sa compétence pour connaître de la requête. A ce sujet, le 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 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. Sur ce point, le gouvernement conclut que des contestations de cette architecture constitutionnelle complexe venues de l'extérieur risquent de raviver les conflits intercommunautaires. A l'en croire, 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.

A cet égard, la Cour :

- Se dit consciente du caractère hautement sensible des questions qui sont en jeu dans la présente affaire, qui concernent les structures fondatrices de la Bosnie-Herzégovine, questions qui ont été instaurées par un accord de paix international afin de mettre fin à un conflit tragique ;

- Rappelle 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 ;

- Estime que 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 ;

- Rappelle que, à la lumière de sa jurisprudence concernant une situation comparable (arrêt *Sejdic et Finci*), 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.

3. Des exceptions préliminaires ont été soulevées par le gouvernement défendeur.

La première de celles-ci concerne la question de l'abus du droit de recours individuel de la part du requérant. A cet égard, la Cour souligne 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. Elle affirme en outre que c'est à 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 ajoute qu'elle 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. 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 » (par. 131).

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 » (Ibid.).

A cet égard, en ce qui concerne en particulier 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.

La Cour souligne à cet égard que, si 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 dans le règlement de la Cour, notamment lorsque l'indépendance ou l'impartialité d'un juge peuvent légitimement être mises en doute, 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 » (par. 135).

Ainsi, selon la Cour il apparaît qu'une lettre particulière du requérant

« 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 (...) 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 » (par. 135).

La Cour tient à relever à cet égard que

« 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. 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 » (Ibid.).

Et la Cour de préciser que

« 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 » (par. 138).

En conclusion, la Cour estime qu'au vu de ces considérations 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.

4. La Cour examine encore l'exception soulevée par le gouvernement qui conteste la qualité de « victime » du requérant. Selon elle, les exceptions soulevées par le gouvernement 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.

A ce sujet, la Cour rappelle les principes généraux tels qu'ils se dégagent de sa jurisprudence, principes qui peuvent se résumer ainsi.

-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.

-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.

-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.

-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

-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.

Sur la base de ces rappels jurisprudentiels la Cour est d'avis qu'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.

De même l'on 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 ». (par.169).

5. La Cour aborde ensuite la question de l'applicabilité des dispositions pertinentes de la Convention et de ses Protocoles invoqués par le requérant à l'appui de ses griefs. Sous ce rapport elle précise ce qui suit.

-L'article 14 de la Convention complète 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, l'article précité 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.

-L'article 1 du Protocole no 12, en revanche, introduit une interdiction générale de la discrimination. 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.

6. Abordant les autres aspects de l'affaire, la Cour formule les considérations suivantes.

-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

-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.

-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 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.

-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 no 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.

-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.

- 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.

Or, après avoir examiné de façon détaillée l'argumentation du requérant traitant des discriminations alléguées, la Cour estime que ses griefs ne présentent toujours pas la précision et la cohérence voulues. Selon elle en effet, pareils griefs

« 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 (par. 193).

Toutefois, compte tenu de des observations expresses du requérant, la Cour 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.

Se penchant donc sur la qualité de victime en ce qui concerne les griefs relatifs aux élections à la Chambre des peuples, la Cour développe en premier lieu les considérations suivantes.

-Les griefs du requérant 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 se traduiraient à son égard par une discrimination qui serait fondée sur son « lieu de résidence ».

De plus, sur ce point, la Cour signale ce qui suit.

« 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 » (par. 199).

La Cour ajoute que

« 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 no 1, ainsi qu'à l'article 1 du Protocole no 12 » (par. 200).

Toutefois selon la Cour

« 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 no 1, mais du point de vue d'un électeur dans l'exercice de son droit de vote « actif ». (Ibid.).

Sous ce rapport, la Cour tient à fixer les contours du cadre interprétatif qu'elle souhaite suivre dans la présente affaire.

« 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 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.

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 » (par. 202).

Dans le même ordre d'idées, la Cour observe ce qui suit.

« 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 européens.

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. 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 » (par. 203).

Partant, la Cour en déduit que

« 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. 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 » (par. 204).

7. C'est sur la base de ces indications et considérations, que la Cour examine la situation existant en Bosnie-Herzégovine, visant ses aspects essentiels en matière électorale et sur la base des principes qu'elle a énoncés ci-dessus.

-Dans le cas particulier de la, 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.

-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.

-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.

-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.

-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.

-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.

8. Dans ces conditions et pour ce qui est de l'argumentation du requérant, qui, demande en fait de faire reposer le fonctionnement du système électoral sur le principe d'une seule et même unité électorale, la Cour observe que le requérant 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 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.

A 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. 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 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, 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 » (par. 208).

9. En dernier lieu, la Cour examine l'aspect portant sur la qualité de victime du requérant, par rapport aux griefs relatifs aux élections à la présidence.

La Cour note que 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. La Cour estime à cet égard que 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.

A cet égard, 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 » (par. 213).

Et la Cour de conclure 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 » (par. 214).

De ce fait, selon la Cour, les griefs du requérant s'analysent en une critique abstraite de l'« Etat du droit » qui relève d'une « actio popularis » et que, partant, 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 no 1 et par l'article 1 du Protocole no 12, et ce pour chacun des griefs qu'il soulève relativement à la Chambre des peuples et à la présidence.

3. *Bref commentaire*

10. Les faits à l'origine de la présente affaire s'insèrent dans un contexte conflictuel des plus difficiles concernant la région des Balkans. Les conflits interethniques qui s'y sont produits ont engendré des crises profondes et de haute intensité impliquant l'ensemble des populations, impliquées par ailleurs dans un processus de réorganisation des frontières de l'ancienne Fédération Yougoslave. L'on se souviendra que cette Fédération était composée d'ethnies diverses dont les caractéristiques sociétales (notamment langues et religions) avaient très souvent nourri de nombreux et souvent graves actes de violences interethniques.

A la suite de nombreux conflits, ayant donné lieu à des nombreuses et graves exactions, de nouvelles entités étatiques ont émergé qui ont façonné, de la sorte, la nouvelle structure institutionnelle de la Bosnie-Herzégovine. Un système axé sur les trois « peuples constitutants » y a été notamment mis en place.

11. Il convient d'ajouter que le présent arrêt de Grande Chambre a renversé la solution adoptée par la Chambre qui avait examiné en premier lieu cette affaire. Par ailleurs, il faut noter aussi que le texte complet de l'arrêt, avec sa partie « En droit », n'a été rendu public que le 1 octobre 2025, le dispositif seul ayant été communiqué à la date de l'adoption de l'arrêt, à savoir le 25 juin 2025.

L'arrêt, dense et renfermant de nombreuses références jurisprudentielles, témoigne, par sa structure, d'un esprit « didactique » très élaboré. Cette démarche semble faire l'impasse sur le nécessaire effort de concision, effort qui sied, normalement, aux décisions de nature « constitutionnelle », comme le sont par essence les arrêts de Grande Chambre.

Il en ressort que la lecture de l'arrêt apparaît parfois malaisée. De surcroît, cette circonstance pourrait amener le lecteur à minoriser, en quelque sorte, la pertinence des

solutions qui ont été choisies, dont la rigueur est par ailleurs évidente aux yeux d'un juriste attentif.

12 Enfin et surtout l'on doit souligner que la Cour a sanctionné, et à juste titre, le comportement du requérant qui, par ses affirmations et comportements, a dépassé le seuil de ce qui peut être toléré dans le cadre d'un contentieux porté devant la plus haute instance judiciaire européenne en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales.

En effet, la Cour a bien relevé dans son arrêt 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 » (par. 139).

Dès lors, on ne comprend pas pour quelles raisons la Cour a néanmoins poursuivi l'examen de l'affaire, en se penchant notamment sur la question préjudicielle se rapportant à la qualité de victime du requérant par rapport aux violations alléguées.

Il faut relever par ailleurs que le nouvel élément d'ordre interprétatif qui a été mis en lumière par la Cour dans la présente affaire concerne la distinction opérée entre « droit de vote actif » et « droit de vote passif », distinction qui peut, selon elle justifier, un traitement différent pour ce qui est des règles électorales, ce qui différencie la présente affaire par rapport à la situation examinée dans l'affaire Sejdivic et Finci le 22 décembre 2009 (procédure qui est toujours pendante devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe).

Ce faisant, la Cour a-t-elle souhaité apporter une ultérieure contribution « judiciaire » en vue d'accélérer la procédure d'exécution de l'arrêt Sejdivic et Finci ?

MICHELE DE SALVIA