



Doc. 13069

29 novembre 2012

Observation des élections législatives anticipées au Monténégro (14 octobre 2012)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Sommaire

	Page
1. Introduction	1
2. Cadre politique et juridique	2
3. Administration des élections et enregistrement des listes et des candidats	3
4. La campagne électorale et l'environnement médiatique	5
5. Le jour des élections	6
6. Conclusions et recommandations	7
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	9
Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées (14 octobre 2012).....	10
Annexe 3 – Déclaration de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)	11

1. Introduction

1. Le 3 septembre 2012, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé de mettre en place une commission ad hoc pour observer les élections législatives anticipées au Monténégro du 14 octobre 2012. Le Bureau a constitué une commission ad hoc à cette fin, composée de 11 membres, ainsi que des deux corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Lors de sa réunion du 1^{er} octobre 2012, le Bureau a désigné M. Christopher Chope (Royaume-Uni, GDE) comme président de la commission ad hoc. La composition de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

2. La commission ad hoc qui a observé les élections est intervenue dans le cadre d'une Mission internationale d'observation des élections (MIOE), à laquelle participaient également la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et une délégation de l'Assemblée Parlementaire de l'OSCE (AP OSCE).

3. La commission ad hoc a tenu ses réunions à Podgorica du 12 au 15 octobre 2012 et a rencontré le chef de la délégation de l'Union européenne à Podgorica, le chef de la mission de l'OSCE/BIDDH et des membres de son équipe, le conseiller politique de la mission de l'OSCE au Monténégro, le Président de la Commission électorale nationale du Monténégro (CEN), des représentants des partis politiques ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 2.

4. Le jour des élections, la commission ad hoc a été répartie en six équipes qui ont observé les élections à Podgorica et dans ses environs, à Tuzi, Kolasin, Golubovici, Vranija, Niksic, Bar, Ulcinj et Cetije.

5. La commission ad hoc a conclu que les élections législatives anticipées au Monténégro le 14 octobre 2012 «se sont déroulées dans un climat pacifique et pluraliste dans le respect des droits fondamentaux, mais il faut traiter le problème du manque de confiance». Dans le communiqué de presse publié après les élections, ainsi que pendant la conférence de presse organisée le lundi 15 octobre, le chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire a souligné que «les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. L'abus de ressources administratives et le manque de transparence dans le financement des campagnes et des partis politiques sont des sujets de préoccupation qui devraient être abordés par les autorités». A travers ses procédures de suivi et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'Assemblée parlementaire poursuivra son étroite coopération avec le Parlement et les institutions du Monténégro afin de consolider davantage encore la démocratie. Le communiqué de presse figure à l'annexe 3.

6. La commission ad hoc tient à remercier le Parlement du Monténégro, ainsi que l'OSCE/BIDDH pour leur coopération et leur soutien.

2. Cadre politique et juridique

7. Ces élections sont les troisièmes élections parlementaires depuis la déclaration d'indépendance du pays en juin 2006. Le 26 juin 2012, l'Union Européenne a déclaré qu'elle ouvrait les négociations de l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne. Cette réalité, selon la coalition gouvernementale, nécessitait un mandat complet de quatre ans afin de mener les négociations de l'adhésion dans des conditions sereines. Le 26 juillet, la coalition gouvernementale a donc présenté au parlement une motion sur la dissolution du parlement qui a été adoptée par 47 voix contre 27. Le 31 juillet, le Président du Monténégro, Filip Vujanovic, a convoqué des élections législatives anticipées pour le 14 octobre 2012, anticipant le terme de la législature initialement prévu au printemps 2013.

8. Concernant le cadre juridique électoral, ces élections anticipées ont été organisées conformément à l'article 105 de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés, qui prévoit l'application des mêmes dispositions pour les élections anticipées que pour les élections se tenant selon le mandat régulier. Les élections législatives anticipées ont été régies par un cadre juridique exhaustif qui fournit globalement un cadre adéquat pour le déroulement d'élections démocratiques.

9. En plus de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés, les textes pertinents en matière d'élections sont la Constitution ainsi que la loi sur les listes d'électeurs et la loi sur le financement des partis politiques (également modifiée en 2012, principalement au sujet du suivi de l'application de la loi à la fois par la Commission électorale nationale et la Cour des comptes).

10. Le Monténégro était tenu de mettre sa législation électorale en conformité avec la Constitution de 2007 et avec les normes européennes avant le 31 mai 2011. Il s'agissait en particulier de la question des électeurs (d'après la Constitution, les «citoyens» ont le droit de vote, alors que la loi électorale fait référence aux «habitants», ce qui affectait le statut des personnes originaires des ex-républiques yougoslaves résidant au Monténégro) et de la «représentation authentique» des minorités mentionnée dans l'article 79.9 de la Constitution.

11. La loi électorale a été modifiée le 8 septembre 2011 et a ainsi été harmonisée avec la Constitution de 2007. Ce cadre juridique a fait l'objet d'une appréciation positive de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH dans leur dernier avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro¹. Dans l'ensemble, les amendements ont constitué des améliorations techniques du scrutin et ont renforcé la protection des droits fondamentaux, comme la non-discrimination; par ailleurs un certain nombre de problèmes soulevés dans l'avis précédent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont aussi été réglés.

12. Le parlement unicaméral du Monténégro comporte 81 sièges. Les membres du parlement sont élus à la proportionnelle dans une seule circonscription nationale pour un mandat de quatre ans (avec un seuil de 3 % des bulletins valables). Les partis politiques peuvent se présenter individuellement ou, dans le cadre d'une coalition, sur une liste commune.

1. Document CDL-AD(2011)011.

13. Les amendements ont aussi apporté des modifications au système électoral. Auparavant, conformément à l'article 96 de la loi sur les élections, la moitié des sièges obtenus par une liste électorale était attribuée dans l'ordre de la liste, tandis que l'attribution de l'autre moitié était laissée à l'appréciation des responsables de la liste. Ce dispositif a été constamment critiqué par différentes missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire. La loi modifiée prévoit d'attribuer tous les sièges remportés selon l'ordre de la liste. Il en va de même des articles 104 et 105 de la loi électorale concernant les sièges vacants à pourvoir.

14. Les nouvelles règles relatives à la participation des minorités nationales au parlement reflètent l'exigence constitutionnelle d'une représentation «authentique» (article 79.9 de la Constitution). Les minorités nationales reconnues par la Constitution bénéficient de dispositions qui facilitent leur représentation authentique au parlement. En vertu de la loi électorale, un candidat électoral (liste des candidats) est considéré comme un candidat minoritaire s'il représente une minorité spécifique ou une communauté nationale minoritaire ne représentant pas plus de 15 % de la population au dernier recensement.

15. Les dernières modifications à la loi électorale ont débouché sur d'autres mesures positives pour assurer une meilleure représentation des minorités nationales au parlement:

- une diminution du nombre de signatures requises, soit 1000 signatures d'électeurs inscrits au lieu de 1 % du nombre total d'électeurs, et 300 signatures pour des minorités spécifiques représentant jusqu'à 2 % de la population totale;
- un abaissement du seuil d'attribution des sièges, soit 0,7 % des bulletins valables et 0,35 % pour la minorité croate.

16. D'une manière générale, la Constitution de 2007 garantit les libertés civiles et politiques fondamentales et les droits de l'homme. Elle prévoit que tout citoyen monténégrin âgé de 18 ans ou plus, résidant dans le pays depuis deux ans au moins, a le droit de voter et de se présenter en tant que candidat à des élections. Cependant, la condition de domiciliation de 24 mois héritée de la période pré-indépendance, ne peut pas être estimée comme étant une restriction raisonnable et conforme au principe du suffrage universel, tel que soulignée par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis précité². Tous les citoyens doivent jouir du droit de voter et d'être élu dans la mesure où c'est un droit humain fondamental, et la législation doit prévoir toutes les mesures pratiques pour l'exercice de ce droit.

3. Administration des élections et enregistrement des listes et des candidats

17. Les élections sont administrées dans le cadre d'un système de commissions électorales à trois niveaux: une Commission électorale nationale (CEN), 21 commissions électorales municipales (CEM) et 1 165 commissions électorales de bureau de vote (CEBV). La CEN et les CEM sont nommées après la constitution d'un parlement nouvellement élu pour un mandat de quatre ans, tandis que les commissions électorales de bureau de vote sont nommées pour chaque élection de conseillers et de députés.

18. Les récents amendements à la législation électorale assurent la représentation équilibrée des partis politiques dans l'administration électorale. Les 11 membres de la CEN sont nommés par le parlement, dont le Président de la CEN et quatre membres représentent la coalition gouvernementale, tandis que le secrétaire de la CEN et les autres membres représentent les partis de l'opposition et ceux des partis des minorités nationales.

19. Les sept membres des CEM sont nommés par leur assemblée municipale respective. Les CEBV sont composées de cinq membres. En plus des membres nommés, la CEN, les CEM et les CEBV incluent des représentants des partis politiques représentés au parlement, y compris de l'opposition et des listes de candidats aux élections. Tandis que la CEN organise et administre le processus électoral dans sa globalité, les CEBV administrent directement le scrutin. Pour les élections législatives anticipées du 14 octobre, la coalition gouvernementale a obtenu la majorité dans 17 des 21 CEM et nommé 64,7 % des membres des CEBV. Malgré cela, l'impartialité de l'administration électorale a généralement fait l'objet d'une appréciation positive.

2. Document [CDL-AD\(2011\)011](#), paragraphes 24 et 25.

20. Les élections ont été organisées de façon professionnelle et transparente, bien que la CEN n'ait pas déployé tous les efforts afin de mettre en œuvre la loi sur le financement des partis politiques et, d'une manière générale, d'assurer l'encadrement de la campagne électorale; elle a limité ses activités essentiellement au traitement des recours très peu nombreux qu'elle a reçus. Les autres activités de la CEN, telles que l'impression des bulletins de vote, se sont déroulées dans une grande transparence en présence des journalistes et des observateurs. Les commissions électorales, à tous les niveaux, ont respecté la plupart des délais requis par la loi.

21. Selon les données du dernier recensement de la population du Monténégro de 2011, le pays compte 625 266 habitants. Pour les élections anticipées du 14 octobre, 514 055 électeurs ont été inscrits sur les listes électorales. Le Monténégro possède 21 listes d'électeurs distinctes, gérées par les autorités municipales respectivement concernées. Le processus d'inscription des électeurs est passif car les données relatives aux électeurs sont automatiquement actualisées sur la base des informations fournies par les bureaux locaux du ministère de l'Intérieur.

22. Le système décentralisé d'inscription des électeurs sur les listes électorales est assez compliqué à gérer, notamment en ce qui concerne l'identification des personnes décédées et la mise à jour des listes. De plus, ce système ne donne pas de garanties suffisantes pour la protection des données personnelles. Les représentants des partis de l'opposition et des organisations non gouvernementales (ONG) ont exprimé leur inquiétude concernant l'exactitude des listes électorales, notamment en raison du fait que de nombreux monténégrins habitant à l'étranger figuraient toujours sur les listes électorales. Certains interlocuteurs de la commission ad hoc ont également mentionné des cas de personnes figurant sur les listes électorales dont la nationalité n'était pas connue. Une telle situation ne renforce pas la confiance des acteurs politiques et de la société civile dans la nature démocratique du processus électoral.

23. Des partis politiques et des groupes de citoyens peuvent s'enregistrer pour participer aux élections séparément ou en coalition, sur la base de listes électorales. Les listes des partis politiques et des coalitions de partis doivent être soutenues par la signature de 1 % de l'électorat (pour les élections du 14 octobre, ce chiffre était ainsi de 4 983 signatures), à l'exception des listes des partis et des groupes d'électeurs représentant des minorités spécifiques ou une communauté de minorité nationale qui nécessitent 1 000 signatures de soutien pour être retenues (ou 300 pour des minorités spécifiques représentant jusqu'à 2 % de la population).

24. Le système d'attribution des sièges maintient la règle exceptionnelle de la participation des listes de candidats représentant des minorités. Si aucune des listes de candidats de la même minorité ou du même groupe national minoritaire n'atteint le seuil général de 3 %, mais si certaines listes représentent individuellement au moins 0,7 % des bulletins valables, elles sont prises en considération dans la répartition des sièges à concurrence de 3 % du nombre total de bulletins valables. Ce plafond s'applique quel que soit le nombre réel de voix obtenues individuellement par les listes: la liste «agrégée» ne prendra part à la répartition des sièges qu'à concurrence de 3 %.

25. La composition ethnique du Monténégro se présente comme suit: 43 % de Monténégrins, 32 % de Serbes, 8 % de Bosniaques, 5 % d'Albanais, 4 % de musulmans, 1 % de Croates et 7 % de personnes appartenant à d'autres groupes ethniques. La population de souche albanaise est essentiellement concentrée dans les villes d'Ulcinj, de Plav et de Tuzi dans le district de Podgorica. La population bosniaque vit en grande majorité dans la partie nord du pays, dans les municipalités de Berane, de Rožaje et de Bijelo Polje. Il existe aussi une population importante de Rom éparpillés dans l'ensemble du pays, mais la plus grande concentration de Roms se retrouve autour de Podgorica.

26. La CEN a enregistré 13 listes de partis politiques et de coalitions. Un nombre total de 841 candidats ont participé aux élections pour pourvoir 81 sièges parlementaires. La CEN a adopté une approche inclusive pour enregistrer toutes les listes de candidats, et aucun parti politique n'a été rejeté. La disposition permettant de rectifier les erreurs dans un délai de 48 heures a été raisonnablement appliquée par la CEN.

27. Les femmes ont été sous-représentées sur les listes des candidats à ces élections comme c'était le cas lors des élections législatives de 2009. Conformément à la législation en vigueur, les quotas pour les femmes ont été fixés à hauteur de 30 % des candidats sur chaque liste. Trois des listes enregistrées ont respecté cette disposition de la loi et une femme figurait en tête de la liste de l'Initiative Civique Croate. La première femme sur la liste de la coalition gouvernementale sortante figurait à la 14^e place et parmi les 81 candidats de cette même liste il n'y avait que neuf femmes.

4. La campagne électorale et l'environnement médiatique

28. Pour ces élections, le Parti démocratique des socialistes (DPS)/le Parti social-démocrate (SDP) au pouvoir – a maintenu sa coalition sous la bannière «Monténégro européen – Milo Đukanović». L'opposition a été regroupée autour des forces du «Front Démocratique» dirigé par Modrac Lekic, de «Monténégro positif» dirigé par Darko Pajovic et du Parti socialiste populaire du Monténégro. Les principaux partis des groupes minoritaires nationaux participant aux élections étaient le Parti des bosniaques, l'Initiative civique croate et les partis des Albanais.

29. La campagne électorale a démarré le 20 septembre. Dans l'ensemble, la campagne s'est déroulée dans une atmosphère paisible et les partis/coalitions ont fait campagne librement dans l'ensemble du pays. La plupart des candidats ont mis l'accent sur la question de l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, sur la crise économique, sur le chômage, et sur la criminalité organisée et la corruption. Les questions locales ont également occupé une place prépondérante. Les meetings électoraux ont réuni entre 50 et 1 000 participants et les partis ont indiqué qu'ils avaient privilégié les démarches porte-à-porte.

30. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est un problème que l'opposition soulève de longue date. Les membres de la commission ad hoc ont été informés par des représentants des partis d'opposition, des ONG et des médias du manque de transparence concernant le financement de la campagne électorale et des partis politiques. Cette situation crée également un flou entre les activités des structures de l'Etat et celles des partis politiques au pouvoir.

31. Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO)³ du Conseil de l'Europe, dans son rapport de 2010 sur le Monténégro, avait recommandé de:

- mettre en place des critères et des lignes directrices clairs pour l'utilisation des ressources publiques dans le cadre des activités des partis et des campagnes électorales;
- attribuer à une institution nouvelle ou existante des compétences et des ressources indépendantes et suffisantes pour qu'elle puisse contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales (provenant de sources aussi bien privées que publiques);
- établir un mécanisme de coopération qui garantisse la mise en œuvre effective des dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales;
- présenter publiquement ce mécanisme sur les sites web du ministère des Finances et de la Commission électorale nationale (ainsi que des commissions locales s'il y a lieu) et informer clairement le grand public sur les modalités de recours et les instances à saisir en la matière.

32. La commission ad hoc considère que le prochain rapport du GRECO sur la mise en œuvre par le Monténégro des recommandations concernant le financement des campagnes électorales et des partis politiques, qui sera examiné en décembre 2012, permettra également de compléter l'évaluation de la situation en la matière lors des élections du 14 octobre 2012.

33. Comme pour les élections précédentes, certains partis d'opposition, des ONGs et des médias ont mentionné des cas d'utilisation de ressources administratives par les partis au pouvoir, ainsi que des pressions et des intimidations exercées sur des groupes vulnérables, dont des enseignants et des fonctionnaires travaillant dans les administrations publiques pour voter en faveur des forces politiques au pouvoir. Selon la mission limitée de l'OSCE/BIDDH, lors de la campagne électorale, la coalition au pouvoir avait annoncé la création de 45 postes temporaires dans la fonction publique qui seraient destinés à ses sympathisants. A cet égard, il convient de souligner qu'environ 40 % des emplois au Monténégro concernent des postes dans les administrations publiques de différents niveaux.

34. Les membres de la commission ad hoc ont été informés du fait que, lors de la campagne de porte-à-porte, des représentants de la coalition gouvernementale au pouvoir auraient établi une liste des électeurs sympathisants de la coalition qui, plus tard, auraient bénéficié d'aides sociales ciblées auprès des structures publiques concernées. La commission ad hoc ne possède pas les moyens de vérifier toutes ces allégations, mais considère néanmoins que les autorités compétentes du pays devraient mener des enquêtes afin de faire toute la lumière sur les cas relevés et informer l'opinion publique des résultats. Une telle démarche des autorités contribuerait à renforcer la confiance des monténégrins dans le processus démocratique.

3. Greco Eval III Rep (2010) 7F, Groupe d'Etats contre la corruption, Monténégro.

35. De fréquentes allégations ont été faites sur l'achat par les autorités de cartes d'identité de partisans de l'opposition et d'électeurs indécis pour supprimer leurs voix; cette question a été abordée dans certains journaux. Ces allégations (qui représentent une préoccupation constante pour l'opposition) sont malheureusement difficiles à quantifier et surtout à prouver; toutefois les autorités ont une fois encore omis de prendre des mesures adéquates pour faire la lumière sur ces allégations. En réagissant, elles auraient renforcé la confiance du public dans le processus électoral.

36. Au Monténégro, l'environnement médiatique est diversifié, ce qui a permis de présenter un grand nombre d'opinions politiques, mais il est divisé selon les lignes politiques. La télévision est de loin la source la plus importante d'actualités et d'informations. La radio et la télévision publiques, Crna Gora (RTCG1) en particulier, a permis aux électeurs de comparer les candidats dans le cadre de six débats télévisés gratuits de 90 minutes chacun, auxquels un grand nombre de candidats enregistrés ont pu participer dans des conditions d'égalité et conformément aux règles établies.

37. Les médias privés ont diffusé des débats et des programmes spéciaux sur les élections auxquels ont pris part différents partis politiques et candidats, dont certains ont mis en cause l'impartialité des médias privés, ainsi que le manque de transparence concernant leur financement et leur propriétaires. Malgré l'environnement pluraliste des médias, la plupart des programmes restent fortement influencés par leurs propriétaires, ce qui suscite des interrogations quant à l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision du secteur privé.

38. Pendant la campagne électorale, la télévision publique a consacré 57 % des programmes politiques et des actualités aux activités de différents organes du pouvoir. Les chaînes privées ont consacré 54 % de leur temps d'antenne à la couverture des activités du gouvernement et de la coalition gouvernementale, mais souvent en termes négatifs. En général, les quatre principaux partis et coalitions ont bénéficié de la plus large couverture: le «Monténégro européen – Milo Đukanović», le «Front Démocratique», le «Monténégro positif» et le Parti socialiste populaire du Monténégro. La presse écrite a présenté la campagne électorale de façon intéressante et a reflété le pluralisme politique.

5. Le jour des élections

39. Le jour du scrutin a été calme. Les membres de la commission ad hoc ont visité un nombre considérable de bureaux de vote et ont pu relever que le scrutin s'est déroulé de façon organisée. Les opérations de vote et de dépouillement ont été conduites, en général, avec professionnalisme. Une certaine tension a été observée par l'une des équipes ayant visité des bureaux de vote dans les localités de la population albanophone.

40. Les membres de la commission ad hoc ont identifié un certain nombre de problèmes techniques dans les bureaux de vote visités:

- la conception des isolements n'était pas de nature à assurer le secret du vote. Néanmoins, aucune tentative pour tirer profit de cette anomalie n'a été relevée;
- les urnes n'étaient pas transparentes et il n'existait pas d'urnes mobiles: les gens votant à domicile mettaient les bulletins dans une enveloppe et cette procédure n'était pas de nature à assurer le secret du vote;
- l'absence des logos des partis politiques sur le bulletin de vote rendait difficile le vote pour les personnes analphabètes, essentiellement dans les localités rurales de la population albanophone, et pour les Roms;
- il y avait très peu d'observateurs dans les bureaux de vote des localités albanophones;
- la présence d'un nombre considérable de personnes dans les bureaux de vote, y compris des représentants des partis politiques, souvent sans badges;
- de façon générale, les bureaux de vote n'étaient pas ou pas aisément accessibles aux personnes handicapées;
- des cas non intentionnels de non-respect des procédures de dépouillement dans certains bureaux de vote ont été observés, notamment dans les localités rurales.

41. Selon les résultats préliminaires des élections annoncés par la CEN le 15 octobre 2012, les 81 sièges du nouveau Parlement du Monténégro sont répartis comme suit: «Monténégro européen – Milo Đukanović»: 39 sièges; «Front Démocratique»: 20 sièges; le Parti socialiste populaire: 9 sièges; «Monténégro positif»: 7 sièges; le Parti des Bosniaques: 3 sièges; les partis des Albanais: 2 sièges et l'Initiative civique croate: 1 siège. La participation a été de 70,55 %.

6. Conclusions et recommandations

42. La commission ad hoc a conclu que les élections législatives anticipées du 14 octobre 2012 au Monténégro se sont déroulées dans un climat pacifique et pluraliste dans le respect des droits fondamentaux, les citoyens du Monténégro ayant fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. Néanmoins, l'abus de ressources administratives et le manque de transparence dans le financement des campagnes et des partis politiques restent des sujets de préoccupation qui devraient être abordés dans les meilleurs délais par les autorités du Monténégro.

43. Le jour du scrutin a été calme. Les membres de la commission ad hoc ont visité 71 bureaux de vote et ont pu relever que le scrutin s'est déroulé d'une manière organisée et que les opérations de vote et de dépouillement ont été conduites, en général, avec professionnalisme et dans le calme.

44. La commission ad hoc rappelle que, dans les conclusions du rapport sur les élections législatives de 2009, il avait été recommandé aux autorités du Monténégro d'harmoniser le cadre juridique avec la Constitution du pays. La commission ad hoc relève avec satisfaction que, le 8 septembre 2011, le Monténégro a modifié la loi électorale, qui a ainsi été harmonisée avec la Constitution de 2007. Ce cadre juridique modifié a fait l'objet d'une appréciation positive de la Commission de Venise car les amendements à la loi, dans leur ensemble, constituent des améliorations techniques du scrutin et renforcent la protection des droits fondamentaux.

45. La commission ad hoc a été informée par de nombreux interlocuteurs de cas d'utilisation indue de ressources administratives par les partis au pouvoir, ainsi que de pressions et d'intimidations exercées sur des enseignants et des fonctionnaires travaillant dans les administrations publiques pour voter en faveur des partis politiques au pouvoir. Lors de la campagne électorale, la coalition au pouvoir aurait annoncé la création de 45 postes temporaires dans la fonction publique destinés à ses sympathisants.

46. La commission ad hoc ne possédant pas les moyens de vérifier toutes ces allégations, elle demande aux autorités compétentes du Monténégro de faire toute la lumière sur ces allégations et, au cas où elles s'avéreraient exactes, d'établir les responsabilités et d'en informer l'opinion publique et l'Assemblée parlementaire dans les meilleurs délais. La commission ad hoc est convaincue qu'il faut à tout prix éviter que de telles pratiques ne se reproduisent lors de futures échéances électorales; il serait sinon difficile de renforcer la confiance des citoyens monténégrins dans le fonctionnement démocratique des institutions et le processus électoral.

47. La commission ad hoc observe que la transparence du financement des partis politiques et de la campagne électorale reste un problème que l'opposition soulève de longue date, malgré le fait que le parlement ait adopté une loi sur le financement des partis politiques en janvier 2012. Les membres de la commission ad hoc ont été informés par des représentants des partis d'opposition, des ONG et des médias du fait qu'il existait un flou entre les activités des structures de l'Etat et celles des partis politiques au pouvoir concernant cette question.

48. L'environnement médiatique a été diversifié, mais il a été divisé selon les lignes politiques. Les médias ont assuré une large couverture des programmes électoraux et des diverses opinions. La télévision a été de loin la source la plus importante d'actualités et d'information. Malgré l'environnement pluraliste des médias, la plupart des programmes restaient cependant fortement influencés par leurs propriétaires, ce qui suscite des interrogations quant à l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision du secteur privé.

49. La commission ad hoc considère que l'Assemblée parlementaire devrait poursuivre sa coopération étroite avec le Parlement et les institutions du Monténégro, par sa procédure de suivi et la Commission de Venise, afin de consolider davantage tout le processus électoral. Pour améliorer encore le processus électoral au Monténégro, la commission ad hoc invite les autorités monténégrines:

- à mettre en œuvre pleinement les recommandations de l'Assemblée et du GRECO afin de renforcer la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques;

- à renforcer le statut juridique des fonctionnaires des administrations publiques afin de leur éviter toutes pressions et intimidations lors des campagnes électorales ou le jour de scrutin;
- à mener des enquêtes sur toutes les allégations d'utilisation indue de ressources administratives par les partis au pouvoir et rendre publics les résultats de telles enquêtes;
- à établir une distinction claire entre l'administration de l'Etat et les partis politiques au pouvoir;
- à améliorer la législation électorale afin de garantir le droit au suffrage universel pour tous les citoyens du Monténégro sans la condition de domiciliation de 24 mois héritée de la période pré-indépendance;
- à améliorer la conception des isolements pour renforcer la confidentialité du vote, et à installer des urnes transparentes;
- à organiser des formations pour les membres des bureaux de vote, notamment en milieu rural, afin d'améliorer leur maîtrise des procédures le jour de scrutin.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions faites par les groupes politiques, la commission ad hoc se composait comme suit:

- Christopher CHOPE, Chef de la délégation
- **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
 - Miltiadis VARVITSIOTIS, Grèce
- **Groupe socialiste (SOC)**
 - Josette DURRIEU, France
 - Tudor PANȚIRU, Roumanie
 - Konstantinos TRIANTAFYLLOS, Grèce
- **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**
 - Doris FIALA, Suisse
 - Bernard MARQUET, Monaco
- **Groupe démocrate européen (GDE)**
 - Christopher CHOPE, Royaume-Uni
- **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
 - Dimitrios PAPADIMOULIS, Grèce
- **Corapporteuse AS/Mon (ex officio)**
 - Nursuna MEMECAN, Turquie
- **Secrétariat**
 - Chemavon Chahbazian, Adjoint au Chef du Secrétariat, Division de la coopération interparlementaire et observation des élections
 - Daniele Gastl, Assistante
 - Gaël Martin-Micallef, Secrétariat de la Commission de Venise

Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées (14 octobre 2012)

Vendredi 12 octobre 2012

- 11:00 – 12:00 Réunion de la commission ad hoc
- Ouverture de la réunion des délégations parlementaires par M. Roberto Battelli, représentant spécial de l'OSCE, Chef de la délégation de l'AP OSCE, et par M. Christopher Chope, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, suivi par M. Ranko Krivokapić, Président du Parlement du Monténégro
- 14:00 – 14:30 Réunion avec M. Alan Toberts, Conseiller politique de la mission de l'OSCE au Monténégro et l'Ambassadeur Mitja Drobnic, Chef de la délégation de l'Union européenne au Monténégro
- 14:30 – 15:30 Réunion avec l'Ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, chef de la mission limitée de l'OSCE/BIDDH et membres de son équipe
- 15:30 – 16:15 Réunion avec des représentants des médias:
- M. Mihailo Jovović, Adjoint au rédacteur en chef du quotidien *Vijesti*
 - M. Esad Kocan, Rédacteur en chef de *Monitor*
- 17:00 – 17:45 Réunion avec des représentants de la société civile
- 17:45 – 18:30 Réunion avec des représentants des partis politiques en lice:
- M. Branimir Gvozdenovic, Parti démocratique des socialistes
 - M. Ivan Vujovic, Parti social-démocrate
 - M. Dragan Ivanovic, parti socialiste populaire
 - M. Slaven Radunovic, Nouvelle démocratie serbe

Samedi 13 octobre 2012

- 9:30 – 11:30 Suite de la réunion avec des représentants des partis politiques en lice:
- M. Koca Pavlovic, Mouvement pour les changements
 - M. Mehmet Bardhi, Coalition des Albanais
 - M. Mladen Bojanic, Monténégro positif
 - M. Stojanovic, Parti du peuple
 - Mme Ljerka Dragicevic, Initiative civique croate
 - M. Suljo Mustafic, Parti des Bosniaques
- 11:30 – 12:15 Réunion avec M. Ivan Kalezic, Président de la Commission électorale nationale
- 12:30 – 13:30 Réunion avec les chauffeurs et les interprètes

Dimanche 14 octobre 2012

Observation des élections législatives

Lundi 15 octobre 2012

- 8:30 – 9:30 Debriefing de la commission ad hoc
- 12:30 Conférence de presse

Annexe 3 – Déclaration de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)

Monténégro: des élections pluralistes dans le respect des droits fondamentaux, mais il faut restaurer la confiance

Podgorica, 15.10.2012 – Les élections législatives anticipées du 14 octobre au Monténégro se sont déroulées dans un climat pacifique et pluraliste dans le respect des droits fondamentaux, mais il faut traiter le problème du manque de confiance, ont souligné les observateurs internationaux dans une déclaration publiée aujourd'hui.

«Ces élections ont encore renforcé le processus démocratique. Les électeurs et les membres des bureaux de vote ont montré qu'ils connaissaient bien leurs responsabilités», a déclaré Roberto Battelli, Coordonnateur spécial chargé de piloter la mission d'observation de courte durée de l'OSCE et Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Toutefois, pendant la campagne électorale, tous les participants au processus ont la responsabilité de s'attacher à la substance démocratique afin de renforcer la confiance dans le processus au lieu de la fragiliser».

«Hier, les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. L'abus de ressources administratives et le manque de transparence dans le financement des campagnes et des partis politiques sont des sujets de préoccupation qui devraient être abordés par les autorités», a déclaré Christopher Chope, chef de la délégation de l'APCE. «Notre Assemblée poursuivra son étroite coopération, à travers ses procédures de suivi et la Commission de Venise, avec le Parlement et les institutions du Monténégro afin de consolider davantage encore la démocratie».

Les observateurs ont constaté que les candidats aux élections avaient pu faire campagne librement et que la procédure d'enregistrement des candidats, transparente, ne visait à exclure personne. Certains interlocuteurs ont dénoncé des abus de ressources publiques et signalé des violations d'une interdiction de recrutement dans le secteur public pendant la campagne. Il y a également eu des inquiétudes concernant la qualité des listes électorales.

«Les interlocuteurs de la Mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH ont constaté que le petit nombre de plaintes portées à l'attention des autorités reflétait un manque de confiance dans le mécanisme de plaintes. Souvent, des personnes impliquées ont informé la Mission des inquiétudes qu'elles avaient sans demander réparation par le biais de ce système», a déclaré Geert-Hinrich Ahrens, le chef de la mission de l'OSCE/BIDDH. «Cette situation n'est pas satisfaisante et il convient d'y remédier».

La Commission électorale nationale a fonctionné de manière professionnelle et transparente, mais avec une interprétation limitée de son rôle. Le droit, dans la loi électorale modifiée, de désigner des représentants autorisés à tous les niveaux de l'administration électorale n'a pas été pleinement exercé, certains partis mentionnant des ressources financières et humaines très limitées.

Le cadre juridique est complet et offre dans l'ensemble une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, indique la déclaration, et l'introduction d'un quota par sexe pour les listes de candidats représente une nette amélioration. L'obligation de résidence restreint toujours indûment les droits de vote et a été appliquée de manière peu cohérente. En dépit des amendements à la législation relative au financement des partis, d'autres améliorations permettraient d'accroître la transparence, de même qu'une meilleure application.

Le paysage médiatique est diversifié et réparti selon des lignes politiques. La télévision a largement couvert les élections et respecté l'obligation d'égalité de couverture des candidats.

Dans les bureaux de vote observés, l'administration électorale a mené le processus de manière professionnelle et transparente. Les observateurs ont constaté que le nouveau statut de représentants autorisés ayant des privilèges en matière de vote avait souvent été négligé.