



**Doc. 11567**

14 avril 2008

## Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (6 avril 2008)

### Rapport

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. David WILSHIRE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Sommaire	Page
1. Introduction .....	1
2. Contexte politique et juridique et inscription des candidats .....	2
3. Administration des élections .....	3
4. L'environnement médiatique .....	3
5. Plaintes et recours .....	4
6. La campagne .....	4
7. Le jour du scrutin .....	5
8. Conclusions et recommandations .....	6
Annexe – Communiqué de presse .....	7

### 1. Introduction

1. A la suite de l'invitation du Président du Parlement du Monténégro, le Bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 25 janvier 2008, de créer une commission ad hoc pour observer l'élection présidentielle au Monténégro qui devait avoir lieu le 6 avril 2008. Lors de sa réunion du 13 mars 2008, le Bureau m'a désigné comme président de cette commission ad hoc.

2. Le 4 octobre 2004, un accord de coopération a été signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Conformément à l'article 15 de cet accord, selon lequel: «Lorsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer une élection dans un pays dont la législation électorale a été auparavant examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question peut être invité à se joindre à la mission d'observation des élections de l'Assemblée en qualité de conseiller juridique», le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller.

3. Conformément aux propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait de:

- M. David Wilshire, chef de délégation
- Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)
  - M. Jean-Charles Gardetto, Monaco
- Alliance des libéraux et des démocrates pour l'Europe (ADLE)
  - M. Serhiy Holovaty, Ukraine



- Groupe démocrate européen (GDE)
  - M. David Wilshire, Royaume-Uni
- Commission de Venise
  - M. Owen Masters, Royaume-Uni
- Secrétariat
  - M. Vladimir Dronov, chef du secrétariat
  - M<sup>me</sup> Danièle Gastl, assistante

4. La commission ad hoc faisait partie de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait aussi 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 (BIDDH de l'OSCE). Il n'a pas été évident de travailler ensemble efficacement.

5. La commission ad hoc s'est réunie du 4 au 7 avril 2008 à Podgorica où elle a, entre autres, rencontré les candidats en lice, le président du Parlement du Monténégro, la délégation du Monténégro à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le responsable de la Commission électorale centrale, le chef de la Mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE et ses collaborateurs, le chef du bureau de la Commission européenne au Monténégro, ainsi que des représentants de la société civile et des médias.

6. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est divisée en trois équipes qui ont observé les élections à Podgorica, Tuzi, Golobovci, Virpazar, Kotor, Vranjina, Petrovac, Vlcinj, Bar, Cetinje, Bijeln, Prcanj, ainsi que dans leurs environs.

7. La commission ad hoc a conclu que pratiquement tous les aspects de l'élection présidentielle organisée au Monténégro le 6 avril 2008 étaient conformes aux normes européennes d'élections libres. Les citoyens du Monténégro ont pu voter librement et en toute impartialité le jour du scrutin, parmi une pluralité de programmes électoraux. Le communiqué de presse publié à l'issue de cette élection fait l'objet de l'annexe.

8. La commission ad hoc tient à remercier le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe (RSSG) et le personnel du bureau du Conseil de l'Europe à Podgorica pour la coopération et le soutien qu'ils ont apportés à la commission ad hoc.

## **2. Contexte politique et juridique et inscription des candidats**

9. L'élection du 6 avril 2008 était la première élection présidentielle organisée depuis que les Monténégrins ont voté pour l'indépendance lors d'un référendum qui s'est tenu le 21 avril 2006. L'élection s'est déroulée dans le cadre de la nouvelle Constitution du Monténégro, adoptée en 2007.

10. Le Monténégro est un Etat multiethnique, avec une population de 670 000 habitants (selon le recensement de 2003), dont 40 % de Monténégrins, 30 % de Serbes, 14 % de Bosniaques et de musulmans, 7% d'Albanais, 1% de Croates et 1% de Roms.

11. Le paysage politique est pluraliste. La coalition au pouvoir est constituée du Parti démocratique des socialistes (DPS), dirigé par Milo Djukanović, et de son principal partenaire, le Parti social-démocrate (SDP), dirigé par le président du parlement, Ranko Krivokapić. Deux partis minoritaires, l'Initiative civique croate (HGI) et l'Union démocratique des Albanais (DUA), sont aussi représentés au gouvernement.

12. L'opposition est représentée par le Parti populaire socialiste (SNP), le Parti populaire (NS), Le Mouvement pour les changements (PzP), le Parti populaire serbe (SNS), le Parti du peuple socialiste Party (NSS), le Parti démocratique de l'Unité (DSJ), le Parti radical serbe (SSR), le Parti libéral du Monténégro (LPCG), le Parti bosniaque (BS), l'Alliance démocratique (DA) et l'Alternative albanaise (AA).

13. L'élection présidentielle était régie par un nouveau cadre juridique, amendé dans la foulée de la déclaration d'indépendance de juin 2006. Ce cadre comprend la loi relative à l'élection présidentielle (décembre 2007) et la loi relative aux listes électorales (2000). Le cadre législatif prévoit la possibilité pour des observateurs locaux et internationaux d'observer la totalité du processus électoral. Tous nos interlocuteurs ont souligné l'importance que ce scrutin se déroule en présence d'observateurs internationaux.

14. La nouvelle loi sur l'élection présidentielle reprend une disposition qui figurait dans l'ancienne législation, à savoir que si aucun des candidats n'obtient au moins 50 % des voix plus une, un second tour sera organisé opposant les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix.

15. Les candidats à l'élection présidentielle doivent recueillir les signatures d'un certain nombre de partisans (1,5 % de l'électorat). Les électeurs qui soutiennent un candidat doivent venir signer dans le Bureau de la commission électorale municipale (CEM) devant au moins deux membres de cette commission. Le candidat à l'élection présidentielle du PzP, Nebojša Medojević, a introduit un recours constitutionnel contre cette disposition, au motif que cette procédure compromettrait la notion de secret du vote. La Cour constitutionnelle a décidé le 28 février 2008 que cette procédure n'était pas inconstitutionnelle.

16. Conformément à la législation en vigueur relative au financement des partis politiques, des crédits d'un montant de 2,7 millions d'euros (0,4 % du budget national) doivent être affectés aux activités des partis politiques représentés au parlement. En outre, le 6 février 2008, le parlement, conformément à la loi susmentionnée, a alloué un montant de 400 000 € pour la campagne électorale. Cette somme doit être répartie de manière égale entre les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages.

17. Quatre candidats se présentaient à l'élection présidentielle, parmi lesquels le président sortant, Filip Vujanović. Les autres candidats étaient le leader du SNP, Srdjan Milić, le leader du SNS, Andrija Mandić (qui se présentait pour la liste proserbe comprenant, en plus du SNS, le NSS, le DSJ et le SSR) et le leader du PzP, Nebojša Medojević. Les quatre candidats et les partis les ayant désignés ont tous signé le Code de conduite proposé par le Centre pour la transition démocratique, le 19 mars 2008, par lequel ils se sont engagés à mener une campagne électorale tolérante et démocratique. La campagne était axée sur l'économie, l'intégration européenne et des questions de protection sociale.

### **3. Administration des élections**

18. Le Monténégro a une administration électorale à trois niveaux, composée de la Commission électorale d'Etat (SEC), de 21 commissions électorales municipales (CEM) et de 1 141 bureaux de vote. Les membres de la SEC sont nommés par l'Assemblée nationale (le parlement) pour une période de quatre ans, les membres actuels n'ayant été nommés que fin 2006, lorsque le nouveau parlement a démarré ses activités. Les membres des CEM sont nommés par les municipalités pour la même durée. Les membres des bureaux de vote sont désignés pour chaque scrutin (un membre par bureau de vote).

19. Tous les organes chargés de l'administration électorale étaient composés de membres reflétant la composition politique de l'organe ayant procédé à leur nomination et d'un membre pour chaque candidat. Cela a permis d'assurer un équilibre politique et de renforcer la confiance dans le processus électoral ainsi que la transparence.

20. Tous les interlocuteurs rencontrés par la commission ad hoc ont exprimé leur soutien et leur confiance à l'égard de la SEC.

21. Le Monténégro a un système passif d'inscription des électeurs. Le nom des personnes ayant les conditions requises pour voter est ajouté aux listes électorales publiques par les administrations municipales, sur la base des informations fournies par le ministère de l'Intérieur. Les administrations municipales biffent les noms des personnes décédées des listes. La SEC n'a pas pour mission de veiller à l'exactitude des listes électorales.

22. Le 29 mars 2008, la SEC a publié la liste électorale finale, faisant apparaître un nombre total de 490 412 électeurs inscrits au Monténégro.

23. Lorsque le Monténégro a pris son indépendance de la Serbie, environ 25 000 Serbes vivaient au Monténégro sans être des ressortissants du pays. Bien que, selon la Constitution, seuls les ressortissants monténégrins soient autorisés à voter, les autorités ont décidé, avec l'accord de tous les partis politiques, de ne pas priver du droit électoral les électeurs qui avaient déjà été autorisés à participer aux élections et aux référendums organisés avant cette élection présidentielle. Le parlement a l'intention de trouver une solution à cette question avant les prochaines élections.

### **4. L'environnement médiatique**

24. Il y a environ 15 chaînes de télévision, 42 stations de radio et 45 titres de presse écrite au Monténégro. Les chaînes de télévision publiques ainsi que 4 chaînes privées ont une couverture nationale. Les autres chaînes de télévision privées ont une couverture locale.

25. Il existe plusieurs journaux hebdomadaires et quotidiens offrant aux lecteurs des points de vue diversifiés. Selon nos interlocuteurs, l'environnement médiatique au Monténégro est libéral et il y a peu de restrictions sur l'attribution des licences de diffusion.

26. La couverture de l'élection présidentielle par le diffuseur de service public, RTCG, est régie par des règles adoptées par son conseil, dont les membres sont nommés par le parlement. Le parlement a toutefois pris du retard pour ratifier les nouvelles nominations au conseil, de sorte que pendant longtemps le nombre de ses membres a été inférieur aux règles prévues par la loi. En l'absence du quorum requis, l'équipe éditoriale du RTCG a élaboré un ensemble de règles, à partir de celles qui étaient en vigueur pour les dernières élections. Le 21 mars 2008, ces règles ont été adoptées.

27. Les médias privés sont régis par leurs propres règles internes, tandis que les chaînes détenues ou contrôlées par l'Etat sont régies par la législation, cela afin de garantir une égalité d'accès et de couverture pour tous les candidats, y compris du temps d'antenne gratuit dans le cadre de la campagne.

28. Les règles adoptées le 21 mars prévoyaient la mise à disposition de trente minutes de temps de parole pour chaque candidat à l'élection présidentielle, le 25 ou 26 mars. Elles prévoyaient également deux reportages de cinq minutes gratuits sur les meetings des candidats, ainsi qu'un débat télévisé en direct, la participation à cet événement n'étant pas obligatoire.

29. Les programmes d'information qui avaient pour obligation d'attribuer le même temps d'antenne aux candidats ont légèrement favorisé M. Vujanović avec 33,8 % de couverture. Cette couverture se réfère uniquement aux événements relatifs à la campagne, et non à son rôle en tant que président sortant. En comparaison, M. Milić a bénéficié d'un taux de 23,8 %, M. Medojević de 22,2 % et M. Mandić de 20,1 %.

30. Tous les candidats ont acheté du temps de parole sur plusieurs chaînes de télévision, ainsi que des publicités dans les journaux pour soutenir leur campagne politique. Bien que tous les candidats n'aient pas acheté du temps d'antenne sur toutes les chaînes de télévision, aucune demande n'a été refusée.

31. La télévision est le média de diffusion le plus important au Monténégro, alors que le taux de diffusion de la presse est l'un des plus faibles en Europe. Les diffuseurs publics ont couvert la campagne électorale de manière équilibrée et ils ont respecté les obligations légales en ce qui concerne l'égalité d'accès et de couverture. La plupart des médias privés ont couvert la campagne de manière relativement équilibrée, certains d'entre eux ayant montré une préférence pour l'un ou l'autre parti.

## 5. Plaintes et recours

32. Dans les délais impartis, 1 306 plaintes ont été introduites auprès du tribunal administratif, toutes ces plaintes se référant aux décisions prises par des autorités municipales au sujet des listes électorales. 81 plaintes sur les 856 plaintes relatives à l'inscription sur les listes électorales ont été rejetées, dont 60 sur la base de la citoyenneté serbe de leurs auteurs.

33. L'un des candidats, M. Medojević, a formé un recours devant la Cour constitutionnelle afin de contester la procédure de collecte des signatures, au motif que la règle imposant de signer devant deux membres de la CEM enfreindrait le droit au secret du vote. Le 28 février 2008, la cour a confirmé la constitutionnalité des dispositions en vigueur, estimant que le secret du vote n'était pas compromis par le mécanisme séparé régissant la collecte des signatures.

34. Une plainte a également été introduite devant le tribunal administratif le 1er février 2008 par une personne qui espérait être nommée au conseil de RTCG et reprochait au parlement de ne pas avoir confirmé la nomination des membres du conseil. Le tribunal a rejeté la plainte et la formation du conseil a été différée.

## 6. La campagne

35. Le BIDDH/OSCE nous a informés que la campagne électorale s'est déroulée dans un climat politique calme; que le ton de la campagne était constructif; que les candidats se sont concentrés sur l'économie, les investissements, la protection sociale et l'intégration européenne; que tous les candidats se sont efforcés de toucher un large public (y compris les électeurs des minorités religieuses et ethniques) et qu'il y a eu très peu de discours provocateurs et nationalistes.

36. Tous les candidats ont fait campagne dans l'ensemble du pays et se sont rendus dans les 21 municipalités. Ils ont pu exposer leurs politiques en toute liberté et sans ingérence. La liberté de mouvement et la liberté de réunion ont été respectées. De nombreux meetings ont été organisés. Tous les candidats ont largement eu recours aux affiches.

37. Nos interlocuteurs ont confirmé une amélioration dans le style et la qualité du discours politique au cours de ce scrutin, comparé à des élections précédentes. Ils y ont vu le signe d'une plus grande maturité politique.

38. La principale préoccupation des partis de l'opposition était de ne pas être traités sur un pied d'égalité dans cette campagne, en raison de la distinction qui reste trop floue entre l'Etat et les partis au pouvoir. Ils ont également fait part de leurs préoccupations au sujet de la législation régissant le financement de la campagne, qu'ils jugent inadaptée, et de la couverture non équitable dans les médias publics.

39. Il y a eu des rumeurs persistantes à propos d'achat de voix et d'intimidation de la police. La commission ad hoc n'a trouvé aucune preuve permettant d'étayer ces rumeurs.

## 7. Le jour du scrutin

40. Nos interlocuteurs nous ont dit ne pas s'attendre à des fraudes le jour du scrutin et ils ont exprimé une grande confiance dans l'intégrité du vote et du décompte des voix, assuré par des garanties et un contrôle politiques, juridiques et administratifs.

41. Tout au long de la journée, les élections se sont déroulées de manière pacifique et ordonnée. Selon l'évaluation des observateurs de la MIOE présents à l'ouverture de 59 bureaux de vote, les conditions étaient positives dans 97 % des cas. 12 % des bureaux de vote observés n'ont pas ouvert à l'heure prévue et certains points de procédure n'ont pas toujours été respectés, par exemple le fait de ne pas tirer au sort les responsabilités des membres du bureau de vote dans 31 % des cas. Des personnes non autorisées, généralement des militants d'un parti, ont été observées dans 14 % des procédures d'ouverture observées.

42. Pendant le déroulement du vote, les observateurs de la MIOE se sont rendus dans 654 bureaux de vote où ils ont estimé que les conditions étaient bonnes ou très bonnes dans 97 % des cas. Seuls 2 cas où des électeurs se sont vu refuser le droit de voter pour des raisons inappropriées ont été observés. Personne n'a été observé en train de voter plus d'une fois, et aucun incident n'a été observé au sujet de personnes qui auraient tenté d'influencer le vote des électeurs.

43. Les points de procédure ont été généralement respectés; le marquage à l'encre des doigts des électeurs a été effectué dans plus de 99 % des cas, les pièces d'identité ont été vérifiées dans près de 100 % des cas et le secret du vote a été assuré dans plus de 99 % des bureaux de vote visités.

44. Il y a eu quelques problèmes. Les urnes n'étaient pas correctement scellées dans 20 % des bureaux de vote visités et des personnes non autorisées ont été observées dans 9 % des bureaux de vote visités. Il semblerait qu'il y ait eu un manque de cohérence dans le rôle joué par certains membres des bureaux de vote.

45. Le niveau de vote à domicile a été relativement élevé, à près de 3 %. Il était naturellement plus important dans les zones rurales.

46. La MIOE a observé la fermeture des bureaux de vote et la procédure de décompte des voix dans 64 bureaux de vote. Les observateurs ont estimé que le dépouillement s'était effectué dans de bonnes ou très bonnes conditions dans 87 % des cas. Il y a eu néanmoins quelques problèmes. Les coupons de contrôle n'ont pas été décomptés par le bureau de vote avant l'ouverture de l'urne dans pratiquement un quart des cas et le nombre de bulletins non utilisés n'a pas été décompté avant l'ouverture de l'urne dans 19 % des bureaux de vote observés. De même, le nombre d'électeurs ayant voté n'a pas été déterminé par le bureau de vote avant l'ouverture de l'urne dans 13 % des cas. 10 % des observateurs ont observé de graves irrégularités au cours des procédures de décompte. Des personnes non autorisées ont également été observées dans près de 10 % des bureaux de vote visités.

47. La présentation en tableaux des résultats électoraux dans les CEM a été observée par 13 équipes d'observateurs de la MIOE dans l'ensemble des municipalités. Les observateurs ont évalué l'ensemble de la procédure de présentation comme bonne ou très bonne dans les 21 cas. Dans deux cas, des tensions ont été observées au niveau de la CEM et, dans un cas observé, il y avait des différences mathématiques dans les procès-verbaux établis par les bureaux de vote.

## 8. Conclusions et recommandations

48. La commission ad hoc a conclu que l'élection présidentielle du 6 avril 2008 au Monténégro constituait une nouvelle étape de la création d'une démocratie du XXI<sup>e</sup> siècle et qu'elle s'était déroulée dans presque tous ses aspects conformément aux normes européennes d'élections libres.

49. La commission ad hoc est certaine que l'APCE reste tout à fait disposée à contribuer à la création d'une démocratie au Monténégro et souhaite que la Commission de Venise puisse participer à ce processus.

50. Afin de continuer à améliorer le processus électoral du Monténégro, la commission ad hoc recommande ce qui suit:

- a. les pouvoirs de la SEC devraient être étendus de manière que cet organe puisse contrôler tous les aspects de la campagne;
- b. la séparation entre l'Etat et les partis politiques/candidats doit être considérablement améliorée pour satisfaire aux exigences du Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe;
- c. une nouvelle législation est nécessaire pour couvrir tous les aspects du financement de la campagne, y compris s'agissant de l'obligation de communiquer la provenance des dons, le plafonnement des dépenses et la protection des dénonciateurs (*whistle-blowers*);
- d. le processus de nomination des candidats devrait être amélioré. Les règles actuelles relatives à la collecte des signatures devraient être mises en conformité avec les recommandations de la Commission de Venise (maximum de 1% de l'électorat). Il conviendrait également de prendre des mesures visant à minimiser le risque de compromettre le principe du secret dans le processus de collecte des signatures;
- e. la question du droit de vote au Monténégro doit être réglée et les registres électoraux doivent être mis à jour à temps pour les élections législatives de 2009;
- f. la législation sur la corruption électorale devrait être renforcée de manière que la corruption et les tentatives de corruption soient considérées comme des infractions pénales, la loi en vigueur ne pénalisant que les pots-devin réellement offerts et acceptés;
- g. si l'électorat monténégrin a démontré qu'il maîtrisait bien le processus électoral, il pourrait être utile à l'avenir d'organiser des campagnes de sensibilisation des électeurs.

51. Le président de la commission ad hoc souhaite également formuler une autre recommandation:

- a. il est vivement conseillé au Bureau d'organiser une réunion avec tous les membres de l'APCE qui ont conduit des missions d'observation afin de discuter des moyens d'améliorer les relations de travail avec le BIDDH/OSCE.

**Annexe – Communiqué de presse<sup>1</sup>**

Selon les observateurs, presque tous les aspects de l'élection présidentielle au Monténégro ont respecté les normes internationales (Podgorica, 7 avril 2008)

---

1. Ce texte est disponible sur le site du Conseil de l'Europe: [www.coe.int/press](http://www.coe.int/press).