



Doc. 13217
30 mai 2013

Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (7 avril 2013)

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 juridique et contexte politique	2
3. Administration des élections et enregistrement des listes et des candidats	3
4. La campagne électorale et l'environnement médiatique	4
5. Le jour du scrutin	6
6. Conclusions et recommandations	7
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	9
Annexe 2 – Programme de la mission d'observation de l'élection	10
Annexe 3 – Déclaration de la mission d'observation de l'élection présidentielle	11

1. Introduction

1. Suite à l'invitation de M. Ranko Krivokapić, Président du Parlement du Monténégro, le Bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 25 janvier 2013, de constituer une commission ad hoc pour observer l'élection présidentielle au Monténégro le 7 avril 2013 et a nommé M. Roman Jakić (Slovénie, ADLE) en tant que Président de la commission ad hoc. Le 21 mars, le Parlement de Slovénie a élu M. Jakić en tant que nouveau membre de son gouvernement (ministre de la Défense). L'Assemblée parlementaire a été informée par le secrétariat du Parlement de Slovénie que M. Jakić ne serait pas en mesure de présider cette commission ad hoc. Par conséquent, sur la proposition du Comité des Présidents de l'Assemblée, M. Christopher Chope (Royaume-Uni, GDE) a été nommé en tant que Président de la commission ad hoc (la composition de la commission ad hoc figure à l'annexe 1).

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. La commission ad hoc faisait partie de la mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait aussi la mission limitée 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).



4. La commission ad hoc s'est réunie du 5 au 8 avril 2013 à Podgorica où elle a rencontré les deux candidats en lice, le Président du Parlement du Monténégro, le président de la Commission électorale nationale (CEN), le chef de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et ses collaborateurs, le chef de la mission de l'OSCE, les responsables de la délégation de la Commission européenne au Monténégro, ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des rencontres de la commission ad hoc figure à l'annexe 2. La délégation tient à remercier les services du Parlement du Monténégro, ainsi que le Protocole d'Etat du Monténégro pour leur excellente coopération dans l'organisation de la mission d'observation de l'élection présidentielle.

5. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est divisée en cinq équipes qui ont observé l'élection à Podgorica, Tuzi, Nikšić, Cetinje, Kolesin, Ulcin, Bar, Danilovgrad, ainsi que dans leurs environs.

6. La commission ad hoc a conclu que le jour du scrutin «les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre les deux candidats présidentiels. Ce scrutin a respecté un grand nombre de normes du Conseil de l'Europe et d'engagements souscrits, mais en pratique, certaines améliorations doivent encore être apportées, afin de garantir un processus électoral sans utilisation abusive des ressources de l'Etat». La délégation de l'Assemblée parlementaire a salué «le dynamisme des ONG du Monténégro participant au processus électoral et [a invité] les autorités à faire un meilleur usage des contributions de la société civile». Le communiqué de presse publié à l'issue de cette élection figure à l'annexe 3.

2. Cadre juridique et contexte politique

7. L'élection présidentielle a été régie par une législation électorale exhaustive qui fournit globalement un cadre adéquat pour le déroulement d'élections démocratiques. La loi sur l'élection présidentielle, adoptée en 2007, ne contient que des dispositions spécifiques liées à cette élection. Elle n'a pas été évaluée par la Commission de Venise. En plus de la loi sur l'élection présidentielle, 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).

8. La législation électorale a été modifiée le 8 septembre 2011 et a ainsi été harmonisée avec la Constitution de 2007. Elle comporte des dispositions communes aux élections présidentielles et législatives, concernant notamment l'enregistrement des candidats, l'établissement des commissions électorales et leurs responsabilités, les procédures liées au vote et le cadre régissant les recours électoraux.

9. La législation électorale 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.

10. Le Président du Monténégro est élu à la majorité absolue par élection directe à bulletin secret, pour un mandat de cinq ans. Si aucun candidat ne réunit plus de 50 % des voix au premier tour, un deuxième tour aura lieu dans deux semaines. Le candidat ayant recueilli le plus grand nombre de voix au deuxième tour sera alors élu.

11. Les dispositions de la Constitution monténégrine confèrent au Président un rôle de représentation pour l'essentiel, le Premier ministre, actuellement M. Milo Djukanović, ayant davantage de pouvoir. Le Premier ministre est nommé par le Président avec l'approbation du parlement.

12. L'élection du 7 avril 2013 était la deuxième élection présidentielle organisée depuis que les Monténégrins ont voté pour l'indépendance lors d'un référendum qui s'est tenu le 21 avril 2006. Selon la nouvelle Constitution du Monténégro, le Président ne peut effectuer que deux mandats.

13. Le 18 janvier 2013, M. Krivokapić, Président du Parlement, a convoqué l'élection présidentielle pour le 7 avril. Deux candidats se sont présentés à l'élection présidentielle: le président sortant, M. Filip Vujanović, et le leader du parti de l'opposition «Front Démocratique», M. Miodrag Lekić. Un troisième candidat, M. Rade Bojovic, chef du club politique «Monténégro intègre», n'a pas réussi à recueillir les 7 710 signatures nécessaires pour être enregistré par la Commission électorale nationale.

1. CDL-AD(2011)011, paragraphe 54 notamment.

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

14. 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 1 668 commissions électorales de bureau de vote (CEBV). La CEN et les CEM sont nommées après la constitution du parlement nouvellement élu le 14 octobre 2012 pour un mandat de quatre ans, tandis que les CEBV sont nommées pour chaque élection de conseillers et de députés.

15. Les récents amendements à la législation électorale assurent une représentation équilibrée des partis politiques dans l'administration électorale. Les 11 membres de la CEN sont nommés par le parlement, dont le Président et cinq membres représentent la coalition gouvernementale, tandis que le secrétaire de la CEN et les autres membres représentent les partis de l'opposition. La coalition gouvernementale a la majorité dans 17 CEM parmi 21.

16. 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 ont inclus des représentants des deux candidats dans les commissions électorales des trois niveaux avec le droit de vote. Tandis que la CEN organise et administre le processus électoral dans sa globalité, les CEBV administrent directement le scrutin.

17. Lors de la rencontre avec le Président et les membres de la CEN, les membres de la commission ad hoc ont eu l'impression que la CEN avait une vision assez restrictive de ses fonctions, en se limitant au travail essentiellement administratif au lieu d'avoir une approche proactive, ceci concernant notamment les mesures visant à mettre en œuvre la loi sur le financement des partis politiques et, d'une manière générale, à assurer l'encadrement de la campagne électorale. La CEN a essentiellement limité ses activités au traitement des recours très peu nombreux qu'elle a reçus. Cependant, la loi électorale donne à la CEN les compétences nécessaires afin d'assurer le contrôle de la mise en œuvre de la législation électorale. Il convient également de souligner que la CEN continue de fonctionner de manière permanente avec des ressources administratives et un secrétariat peu nombreux comme le prévoit la loi électorale en la matière. Les autres activités de la CEN, telles que l'impression des bulletins de vote, se sont déroulées dans une grande transparence.

18. Selon les données du dernier recensement de la population du Monténégro de 2011, le pays compte 625 266 habitants. Pour l'élection présidentielle du 7 avril, 511 405 électeurs étaient 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. Tous les citoyens doivent avoir le droit de voter et d'être élu dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental, et la législation doit prévoir toutes les mesures pratiques pour l'exercice de ce droit.

19. Tout citoyen âgé de 18 ans le jour du scrutin, ayant établi sa résidence permanente au Monténégro depuis 24 mois au moins avant la date du scrutin, et n'ayant pas été déclaré incapable par un tribunal, a le droit de voter. Selon l'avis commun de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, adopté en 2011, la condition de résidence de 24 mois était trop restrictive parce qu'excessivement longue².

20. Lors de la rencontre avec les membres de la commission ad hoc le 5 avril, les représentants des organisations non gouvernementales (ONG) ont exprimé leur inquiétude concernant l'exactitude des listes électorales. Conformément à la législation électorale, les noms des non-citoyens devaient être retirés des registres électoraux avant le 31 décembre 2012. Comme conséquence, 12 964 noms de non-citoyens ont été retirés. De plus, pour la première fois, il était nécessaire de se présenter aux bureaux de vote muni de nouvelles cartes d'identités biométriques afin de pouvoir voter. Selon les données du ministère de la Société informatique et des télécommunications (MSIT), environ 30 000 citoyens n'auraient pas encore obtenu de nouvelles cartes d'identité à la date des élections.

21. Les autorités du pays ont déployé des efforts non négligeables afin de réactualiser les registres électoraux. Néanmoins, les représentants des ONG, actives dans le processus électoral, ainsi que les partis politiques de l'opposition, continuent de soulever ce problème d'une élection à l'autre. Ainsi, le 3 avril, les deux candidats présidentiels ont transmis au ministère de l'Intérieur des preuves d'environ 7 000 cas suspects de noms de personnes figurant dans les registres électoraux. Les candidats ont demandé au ministère de l'Intérieur de mener des enquêtes et, le cas échéant, de rectifier les registres. Malheureusement,

2. CDL-AD(2011)011, paragraphes 24 à 26.

le ministère de l'intérieur n'était apparemment pas en mesure de respecter les délais de correction d'éventuelles erreurs. Une telle situation ne renforce pas la confiance des acteurs politiques et de la société civile dans la nature démocratique du processus électoral.

22. Conformément à la législation électorale, les candidats à l'élection présidentielle doivent recueillir les signatures d'1,5 % des électeurs enregistrés. Pour l'élection présidentielle du 7 avril, ce nombre représentait 7 710 signatures sur la base de 514 055 électeurs. Chaque électeur ne peut accorder sa signature qu'à un seul candidat. Les électeurs soutenant un candidat devaient venir dans le Bureau de la commission électorale municipale (CEM), dont ils relevaient, et apposer leur signature devant au moins deux membres de cette commission représentant la coalition gouvernementale et l'opposition.

23. L'obligation d'apposer la signature en présence de membres politiquement affiliés de la CEM avait été signalée comme préoccupante dans des rapports antérieurs d'observation des élections. La commission ad hoc considère que cette procédure de collecte des signatures compromet la notion de secret de vote. Elle rappelle également que, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, le nombre de signatures exigé ne devrait pas dépasser 1 % des électeurs enregistrés³. Le troisième candidat potentiel, M. Rade Bojovic, a collecté environ 2 000 signatures.

4. La campagne électorale et l'environnement médiatique

24. Le début de la campagne électorale a été marqué par des controverses concernant la candidature du Président sortant Vujanović qui avait exercé son premier mandat présidentiel de 2003 à 2008 lorsque le Monténégro et la Serbie formaient un seul Etat commun. En 2006, le Monténégro est devenu indépendant. Depuis 2007, un amendement de la Constitution prévoit désormais que le chef de l'Etat ne peut exercer que deux mandats. Or, en 2008, M. Vujanović a une fois de plus été élu Président du Monténégro. La question de son éligibilité a été posée.

25. Le 6 mars, le Parti social-démocrate (SDP), partenaire au sein de la coalition au pouvoir aux côtés du Parti démocratique des socialistes (DPS), a soulevé la question de l'éligibilité de la candidature de M. Vujanović. M. Krivokapić, président du SDP, a déclaré que si le DPS était convaincu que la candidature de M. Vujanović était valide, son parti, au contraire, était convaincu qu'elle ne l'était pas.

26. La candidature du Président en exercice a été contestée par un groupe de citoyens devant la Cour constitutionnelle au motif qu'il avait déjà été élu à deux reprises, une fois avant l'indépendance en 2006, une autre fois en 2008. La Cour constitutionnelle a rejeté le recours en confirmant la candidature du président sortant. Après la décision de la Cour constitutionnelle, le SDP, faisant partie de la coalition au pouvoir, a décidé de ne soutenir ni l'un ni l'autre des candidats, quand bien même certains de ses membres contestaient la légitimité de la candidature du président en exercice.

27. Le thème de campagne de M. Vujanović a porté sur la poursuite de la politique gouvernementale de développement économique et sur l'intégration à l'Union européenne. Il a également critiqué son adversaire pour s'être opposé à l'indépendance du Monténégro avant le référendum de 2006. Sa candidature a été soutenue par le DPS au pouvoir, ainsi que par le Parti libéral, par la Coalition des Albanais, par le Parti des Bosniaques et par l'Initiative civique croate.

28. M. Lekić, candidat de l'opposition, a concentré sa campagne sur le manque de progrès dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Bien qu'étant le leader du «Front démocratique», la plus grande formation d'opposition au Monténégro, il a décidé de se présenter comme candidat indépendant afin d'unifier toutes les forces de l'opposition. Sa candidature a été soutenue par le principal groupe d'opposition au Parlement, le «Front Démocratique», par le Parti populaire socialiste, par le parti «Monténégro Positif» et par le Parti démocratique serbe.

29. La commission ad hoc a été informée par la mission limitée d'observation de l'élection du BIDDH et par les représentants des ONG et des médias de cas d'allégations d'achats de voix et d'abus de ressources administratives par la coalition gouvernementale, du fait que la frontière entre les activités de l'Etat et la campagne électorale était floue. Au Monténégro, environ 40 % des emplois sont directement ou indirectement liés aux différentes administrations publiques.

30. Le 19 février, le quotidien d'opposition *Dan* a publié la transcription d'une réunion du conseil du Parti DPS au pouvoir concernant la campagne électorale des élections législatives d'octobre 2012. Selon l'opposition et les ONG rencontrées par la commission ad hoc, cette publication serait une preuve de la

3. Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023 rév.), paragraphe I.1.3.ii.

politisation croissante de l'administration publique au Monténégro et de l'utilisation abusive de fonds publics, évoquant le cas de sympathisants du DSP qui auraient été favorisés pour l'octroi d'emplois dans la fonction publique.

31. Le 28 février, à la suite d'articles dans les médias, M. Štefan Füle, Commissaire européen à l'Elargissement et à la Politique européenne de voisinage, a invité les autorités monténégrines à enquêter sur d'éventuelles irrégularités durant les élections législatives d'octobre 2012, ainsi que sur des allégations de trafic d'influence concernant le registre des électeurs.

32. A cet égard, la commission ad hoc tient à rappeler les conclusions du rapport de l'Assemblée parlementaire sur les élections législatives anticipées du 14 octobre 2012⁴ qui avait exprimé sa préoccupation concernant d'éventuels cas d'utilisation abusive de ressources administratives par les partis au pouvoir et de pressions et intimidations exercées à l'encontre d'enseignants et de fonctionnaires du gouvernement afin qu'ils votent pour les partis au pouvoir. Le rapport indiquait que, durant la campagne électorale, la coalition au pouvoir aurait annoncé la création de 45 postes de fonctionnaires temporaires pour ses partisans.

33. Ces allégations, qui représentent une préoccupation constante pour l'opposition, sont malheureusement difficiles à quantifier et surtout à prouver; toutefois les autorités ont à nouveau 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.

34. La question des minorités nationales figurait parmi les thèmes de la campagne électorale. Le Monténégro est un Etat multiethnique et les minorités nationales continuent de jouer un rôle important dans le contexte politique et s'alignent en général sur la coalition au pouvoir. Pour l'élection présidentielle du 7 avril, les partis albanais ont conditionné leur soutien au Président sortant Vujanović à la possibilité de tenir un référendum sur le statut de municipalité de la ville de Tuzi, une zone peuplée essentiellement d'Albanais proche de la ville de Podgorica.

35. Le 6 mars, l'assemblée de Podgorica a accepté d'autoriser les résidents de Tuzi à participer à un référendum consultatif cet été ou à l'automne en vue de former une municipalité autonome. Les habitants de ce secteur jouissent déjà de compétences liées à une autonomie limitée mais Tuzi fait encore partie de la Ville de Podgorica.

36. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est un problème de longue date. La loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales a été adoptée en 2011. Les membres de la commission ad hoc ont été informés par des représentants d'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.

37. Le 7 décembre 2012, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a adopté son rapport sur le Monténégro. Le rapport précise que la Commission électorale nationale, conformément à la législation, est chargée de publier les documents financiers concernant la campagne électorale dans un délai de sept jours à compter du jour de la réception des rapports pertinents des candidats. Des ressources supplémentaires devront être affectées à la CEN afin de pouvoir effectuer le suivi de l'application des règles relatives au financement des partis politiques. La commission ad hoc a noté que le rapport du GRECO avait pris en considération les remarques de la mission d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du 14 octobre 2012 émettant des réserves au sujet du financement des partis politiques au Monténégro.

38. 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 et les intérêts économiques de leurs propriétaires. Malgré l'environnement pluraliste des médias, la plupart des programmes reste fortement influencée par leurs propriétaires, ce qui suscite des interrogations quant à l'indépendance de la radiodiffusion et de la télévision du secteur privé. La télévision est de loin la source la plus importante d'actualités et d'informations.

39. Selon le rapport de la mission limitée d'observation de l'élection présidentielle du BIDDH concernant le suivi de la couverture médiatique de la campagne électorale, la télévision publique a consacré des programmes politiques et des actualités aux activités du Premier ministre, aux autres organes du pouvoir exécutif sans claire distinction entre les activités d'Etat et celles de la campagne électorale. Le président sortant Vujanović a bénéficié de 13 % de la couverture médiatique, le candidat Lekić de 16 %, tandis que le

4. Voir le [Doc. 13069](#).

Premier ministre et les autres responsables du parti DPS en ont eu respectivement 18 % et 22 % et le «Front démocratique» 10 %. La radio et la télévision publique Crna Gora (RTCG), en particulier la chaîne RTCG 1, a permis aux électeurs de comparer les deux candidats dans le cadre d'un débat télévisé qui a eu lieu le 5 avril.

40. Les chaînes privées, notamment la TV Vijesti, a été moins équilibrée (équitable), en ne consacrant que 8% de son temps d'antenne à la couverture des activités du président sortant et 16 % à celles du candidat de l'opposition. Le Premier ministre a bénéficié de 14 % de temps d'antenne. La presse écrite a présenté un large éventail d'opinions. Le quotidien privé *Dan* a assuré une grande couverture des activités du candidat de l'opposition, tandis que le quotidien *Pobjeda*, dont le propriétaire est l'Etat, a publié de nombreux articles sur la campagne du président sortant, souvent en termes positifs.

5. Le jour du scrutin

41. Le jour du scrutin a été calme. Les membres de la commission ad hoc ont pu relever que le scrutin s'est déroulé de façon organisée. Les opérations de vote et de dépouillement ont, en général, été conduites avec professionnalisme.

42. Les membres de la commission ad hoc ont identifié un certain nombre de problèmes techniques mineurs 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; dans un bureau de vote visité par les membres de la commission ad hoc, 100 % des votes à domicile ont été en faveur du même candidat;
- il y avait très peu d'observateurs dans les bureaux de vote, notamment dans les localités rurales;
- de façon générale, les bureaux de vote n'étaient pas ou peu 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.

43. Les bureaux de vote ont été fermés à 20 heures. Les quartiers généraux des deux candidats ont déclaré la victoire de leurs candidats respectifs le 7 avril avant minuit. La Commission électorale nationale n'a annoncé les résultats préliminaires de l'élection présidentielle que le 8 avril vers la fin de la journée. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire considère qu'il n'est pas acceptable que, dans un pays de 511 405 électeurs, la CEN ne soit pas en mesure d'effectuer le dépouillement et d'annoncer les résultats préliminaires dans un délai raisonnable, comme cela est le cas dans un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe où l'Assemblée parlementaire effectue des missions d'observation des élections. Les retards pris pour l'annonce des résultats préliminaires ont créé des tensions inutiles et n'ont pas contribué à renforcer la confiance des citoyens et des acteurs politiques dans le processus électoral, ce qui reste une préoccupation majeure.

44. Selon les résultats préliminaires des élections annoncés le 8 avril 2013 par la CEN, le président en exercice, M. Vujanović, a obtenu 51,21 % des voix, ce qui représente 161 940 voix, M. Lekić 48,79 % ce qui représente 154 290 voix. La participation a été 63,90 %. Le candidat de l'opposition, M. Lekić, a principalement gagné le scrutin dans la capitale et les grandes villes, tandis que M. Vujanović a obtenu plus de voix dans les localités rurales et dans les villes et localités principalement peuplées par la population albanophone. Le 10 avril, les représentants du parti de l'opposition «Front démocratique» ainsi que du parti «Monténégro Positif» ont déclaré qu'ils allaient boycotter le travail du parlement jusqu'au jour où les résultats finaux de l'élection présidentielle seront connus.

45. M. Lekić a introduit des recours sur les irrégularités auprès de la Commission électorale nationale, y compris sur les cas de 11 683 votes à domicile; selon le candidat de l'opposition, ces votes à domicile auraient fait la différence entre les deux candidats. Par conséquent, M. Lekić a demandé d'annuler les résultats de ces votes. Le 15 avril, la CEN a rejeté ces recours en considérant que ceux-ci n'étaient pas fondés. Le 19 avril, la Cour Constitutionnelle a décidé que les recours soumis à la CEN n'étaient pas fondés. Le 22 avril, la Commission électorale nationale a déclaré que M. Vujanović avait remporté l'élection présidentielle du 7 avril avec 161 940 voix; M. Lekić avait obtenu 154 289 voix.

6. Conclusions et recommandations

46. La commission ad hoc a conclu que, le jour du scrutin, les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre les deux candidats présidentiels. Ce scrutin a respecté un grand nombre de normes du Conseil de l'Europe et d'engagements souscrits, mais en pratique, certaines améliorations doivent encore être apportées, afin d'exclure du processus électoral les pratiques d'utilisation abusive des ressources de l'Etat. L'abus de ressources administratives reste un sujet de préoccupation qui devrait être abordé dans les meilleurs délais par les autorités du Monténégro.

47. La commission ad hoc a également souligné le dynamisme des organisations non gouvernementales du Monténégro participant activement au processus électoral et a invité les autorités monténégrines à faire un meilleur usage des contributions de la société civile.

48. 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 d'une manière organisée et que les opérations de vote et de dépouillement ont en général été conduites avec professionnalisme. Cependant, la commission ad hoc exprime sa profonde préoccupation concernant le retard de l'annonce des résultats préliminaires par la Commission électorale nationale. Elle trouve qu'il n'est pas acceptable que, dans un pays de 511 405 électeurs, l'administration électorale ne soit pas en mesure d'effectuer le dépouillement et d'annoncer les résultats préliminaires dans des délais raisonnables afin d'éviter les tensions politiques le jour suivant le scrutin et de renforcer la confiance des citoyens et des acteurs politiques dans le processus électoral; ceci reste une préoccupation majeure.

49. La commission ad hoc a été informée par de nombreux interlocuteurs de la mission limitée du BIDDH, par des représentants des ONG et par les médias 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 du candidat soutenu par les partis politiques au pouvoir.

50. Ces allégations se répètent d'une élection à l'autre. A cet égard, la commission ad hoc rappelle que l'Assemblée parlementaire, dans son rapport d'observation des élections parlementaires anticipées du 14 octobre 2012, avait déclaré: «La commission ad hoc ne possédant pas les moyens de vérifier toutes ces allégations, 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 constate avec préoccupation que l'Assemblée n'a reçu aucune information de la part des autorités monténégrines concernant cette demande.

51. 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 en janvier 2012 une loi concernant cette question. La commission ad hoc encourage les autorités du Monténégro à mettre pleinement en œuvre les recommandations du GRECO contenues dans le rapport sur Monténégro adopté le 7 décembre 2012.

52. Afin de renforcer la confiance des citoyens dans le processus démocratique, la commission ad hoc invite les autorités du Monténégro, en étroite coopération avec la Commission de Venise et dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée parlementaire, à prendre les mesures suivantes:

- évaluer le cadre juridique électoral à la lumière des problèmes identifiés pendant les élections parlementaires anticipées du 14 octobre 2012 et de l'élection présidentielle du 7 avril 2013;
- agir d'une manière proactive afin d'éradiquer l'idée répandue selon laquelle la possibilité d'avoir un emploi dans le secteur public dépendrait de la façon dont la personne vote;
- clarifier les compétences et les responsabilités des différents organes du pouvoir exécutif impliqués dans le processus électoral afin qu'ils puissent mener leurs propres enquêtes sur les questions qui préoccupent l'opinion publique concernant les élections;
- renforcer le rôle de la Commission électorale nationale en affectant des moyens nécessaires pour un fonctionnement efficace;
- 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;
- 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;

- continuer d'améliorer la qualité des listes électorales;
- mettre pleinement en œuvre les recommandations de l'Assemblée et celles du GRECO contenues dans son rapport adopté le 7 décembre 2012, afin de renforcer la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques;
- établir une distinction claire entre l'administration de l'Etat et les partis politiques au pouvoir;
- améliorer la législation électorale afin de garantir le droit au suffrage universel pour tous les citoyens du Monténégro sans la condition de résidence de 24 mois;
- 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 des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

- Christopher CHOPE, Royaume-Uni (GDE), Chef de la délégation
- **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
 - Egidijus VAREIKIS, Lituanie
- **Groupe socialiste (SOC)**
 - Indrek SAAR, Estonie
- **Groupe démocrate européen (GDE)**
 - Christopher CHOPE, Royaume-Uni
- **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
 - Grigore PETRENCO, République de Moldova
- **Corapporteur de la commission de suivi (ex officio)**
 - Kimmo SASI, Finlande
- **Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**
 - Peter PACZOLAY, Hongrie
- **Secrétariat**
 - Chemavon CHAHBAZIAN, Adjoint au chef du secrétariat, Division de la coopération parlementaire et de l'observation des élections, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
 - Danièle GASTL, Assistante, Division de la coopération parlementaire et de l'observation des élections, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
 - Gaël MARTIN-MICALLEF, Administrateur, Division des élections et des référendums, Commission de Venise

Annexe 2 – Programme de la mission d'observation de l'élection

Vendredi 5 avril 2013

- 11h00-12h00 Réunion de la commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire
- 13h30 Rencontre avec M. Ranko Krivokapić, Président du Parlement du Monténégro
- 14h00-14h30 Réunion avec l'Ambassadeur Lubomir Kopaj, Chef de la mission de l'OSCE, et M. Alberto Camarata, Chef de la section politique de la délégation de l'Union européenne au Monténégro
- 14h30-15h30 Réunion avec l'Ambassadeur Boris Frlec, chef de la Mission limitée du BIDDH, et des membres de son équipe
- 15h30-16h30 Réunion avec des représentants des médias:
- Mme Marina Vukovic, Rédacteur en chef du premier canal RTCG
 - M. Radojica Bulatovic, Directeur, Radio Crna Gora
 - M. Mihailo Jovovic, Rédacteur en Chef, *Vijesti*
 - M. Milka Tadić Mijović, Directeur exécutif, Monitor
 - M. Mladan Milutinovic, Rédacteur en Chef, *Dan*
 - Mme Aleksandra Pavicevic, TVCG
- 16h45-17h45 Réunion avec des représentants de la société civile:
- M. Vlado Dedovic, CEMI
 - M. Emir Kalac, CEDEM
 - M. Marko Sošic, Institute Alternativa
 - M. Vuk Maras, MANS (Réseau pour l’Affirmation du secteur non-gouvernemental)
 - Mme Vanja Calovic, MANS
- 17h45-18h30 Réunion avec M. Ivan Kalezic, Président de la CEN et M. Milicav Coric, Secrétaire de la CEN

Samedi 6 avril 2013

- Réunion avec les candidats présidentiels:
- 11h30-12h30 M. Miodrag Lekić, Leader du parti «Front démocratique»
- 12h30-13h30 M. Filip Vujanović, Parti démocrate des socialistes, Président en exercice du Monténégro
- 14h00-15h00 Réunion avec les chauffeurs et interprètes: déploiement

Dimanche 7 avril 2013

- 7h00-20h00 Observation des élections
- Après 20h00 Observation de la clôture et du dépouillement

Lundi 8 avril 2013

- 9h30-11h00 Réunion de la commission ad hoc
- 12h30-13h30 Conférence de presse

Annexe 3 – Déclaration de la mission d'observation de l'élection présidentielle

Election au Monténégro: professionnalisme et efficacité dans l'administration du scrutin, malgré la persistance d'allégations d'utilisation abusive des ressources de l'Etat

Strasbourg, 08.04.2013 – L'élection présidentielle qui a eu lieu le 7 avril au Monténégro a été administrée avec professionnalisme et efficacité, mais des allégations d'utilisation abusive des ressources de l'Etat et une frontière floue entre les activités de l'Etat et la campagne électorale viennent en contradiction avec les engagements pris envers l'OSCE et les normes du Conseil de l'Europe, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration publiée aujourd'hui.

Les candidats ont pu faire campagne librement et sans restriction indues, et les libertés d'expression, de circulation et d'association ont été largement respectées pendant toute la durée de la campagne. En même temps, la défiance à l'égard des institutions publiques et des magistrats a affaibli la confiance de l'opinion dans le processus électoral, selon cette déclaration.

La Commission électorale nationale a opéré avec professionnalisme, dans le respect des obligations légales. En revanche, la transparence et la responsabilité des commissions électorales de niveau inférieur, de même que les informations concernant leurs activités, étaient limitées.

«D'un point de vue technique, le scrutin a été administré de manière efficace, et les droits fondamentaux ont été globalement respectés. En même temps, des allégations d'irrégularité et le climat de défiance qui régnait à l'approche des élections ont eu des effets négatifs», a déclaré Boris Frlec, chef de la mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH. «Des mesures visant à renforcer la confiance dans les institutions publiques doivent être prises, afin d'améliorer ce climat et contribuer à l'amélioration du processus électoral au Monténégro».

«Hier, les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix entre deux candidats présidentiels. Ce scrutin a respecté un grand nombre de normes du Conseil de l'Europe et d'engagements souscrits, mais en pratique, certaines améliorations doivent encore être apportées, afin de garantir un processus électoral sans utilisation abusive des ressources de l'Etat. La délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) salue le dynamisme des ONG du Monténégro participant au processus électoral et invite les autorités à faire un meilleur usage des contributions de la société civile», a déclaré Christopher Chope, chef de la délégation de l'APCE. «Notre assemblée poursuivra son étroite coopération avec les autorités monténégrines, à travers ses procédures de suivi et par l'intermédiaire de la Commission de Venise, afin de renforcer encore la démocratie».

Les autorités ont fourni un effort considérable pour procéder aux changements nécessaires dans le registre électoral, mais des inquiétudes subsistent concernant son exactitude. Les autorités reconnaissent la persistance d'un certain nombre d'anomalies; en revanche, les allégations d'inexactitudes seraient largement infondées.

Le cadre électoral de l'élection présidentielle fournit une base propice à la conduite d'élections démocratiques. Toutefois, l'harmonisation des lois applicables éliminerait les disparités et contribuerait à une plus grande clarté, notamment dans le domaine du financement des campagnes et des médias, ont déclaré les observateurs.

Une réforme de la loi relative au financement des campagnes présidentielles s'impose pour améliorer la transparence, ainsi que pour aborder les problèmes du manque de contrôle indépendant et du remboursement disproportionné des dépenses de campagne du vainqueur de l'élection.

Les médias suivis par la mission d'observation à long terme de l'OSCE/BIDDH ont fourni aux électeurs un éventail d'informations et d'opinions et l'organisme public de radiodiffusion a respecté son obligation légale de fournir à tous les candidats une part égale de temps d'antenne gratuit. Une couverture tendancieuse des activités des responsables du gouvernement dans les programmes d'information a cependant été relevée. Les observateurs ont également déploré dans leur déclaration, l'absence d'un organisme indépendant ayant le pouvoir de suivre la couverture des médias et leur respect de la législation.

Dans le nombre limité de bureaux de vote observés le jour du scrutin, les commissions électorales étaient bien préparées sur le plan de la procédure, et le vote a été bien administré. Le dépouillement des suffrages et la compilation des résultats électoraux semblent avoir été effectués dans la transparence et avec efficacité, même si une réglementation accrue des procédures de compilation des résultats apparaît nécessaire.