



Doc. 14203

24 novembre 2016

Observation des élections législatives au Monténégro (16 octobre 2016)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Aleksander POCIEJ, Pologne, Groupe du Parti populaire européen

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Environnement politique	2
3. Cadre juridique	3
4. Système électoral	4
5. Administration des élections et inscription de listes et de candidats	5
6. Campagne électorale et paysage médiatique	6
7. Jour du scrutin	8
8. Conclusions et recommandations	9
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	11
Annexe 2 – Programme de la mission d'observation des élections (Podgorica, 14-15 octobre 2016)	12
Annexe 3 – Déclaration de la mission internationale d'observation d'élection	14

1. Introduction

1. A l'invitation de M. Darko Pajović, président du Parlement du Monténégro, le Bureau de l'Assemblée a décidé à sa réunion du 26 mai 2016 de constituer une commission ad hoc chargée d'observer les élections législatives au Monténégro, le 16 octobre 2016. Le 24 juin, le Bureau a nommé M. Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC) à la présidence de la commission ad hoc. Toutefois, M. O'Reilly a informé le Secrétariat de l'Assemblée qu'il ne pourrait assumer cette tâche, à la suite de quoi le Bureau a nommé M. Aleksander Pocij (Pologne, PPE/DC) président de la commission ad hoc à sa réunion du 14 octobre 2016. La composition de cette commission ad hoc fait l'objet de l'annexe 1.

2. Conformément à l'article 15 de l'accord du 4 octobre 2004 entre l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à rejoindre la commission ad hoc en qualité de conseiller. La Commission de Venise a chargé M. James Hamilton (Irlande) d'accompagner et de conseiller la délégation de l'Assemblée.

3. La commission ad hoc est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait 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 celle de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (OSCE-AP).



4. La commission ad hoc s'est réunie du 14 au 17 octobre à Podgorica, où elle a rencontré le chef de la délégation de l'Union européenne, le chef par intérim de la mission de l'OSCE, le chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et des membres de son équipe, le président de la Commission électorale d'Etat, des représentants de partis politiques et des représentants de la société civile et des médias. Le programme de réunions de la commission ad hoc est reproduit à l'annexe 2.

5. Le jour du scrutin, les 14 membres de la délégation de l'Assemblée parlementaire ont été répartis dans sept équipes pour observer les élections à Podgorica, Tuzi, Nikšić, Cetinje, Kolesin, Ulcin, Bar, Danilovgrad, Budva et dans les environs.

6. La commission ad hoc a observé que, le jour du scrutin, «les citoyens monténégrins ont pu exprimer leur choix en toute liberté et dignité». Dans le communiqué de presse publié après les élections et lors de la conférence de presse organisée le 17 octobre, le chef de la délégation de l'Assemblée a souligné ce qui suit: «Le taux de participation élevé témoigne des espoirs qu'a placés la population dans ces élections. Des allégations de corruption, de financement étranger, de tensions politiques et d'incohérences du cadre juridique ont entaché le contexte électoral. Mais nos observateurs ont toutefois jugé que les élections avaient été l'expression de la volonté du peuple.» Le chef de la délégation de l'Assemblée a conclu que: «C'est maintenant au parlement nouvellement élu de s'acquitter du mandat que lui ont confié les électeurs pour réaliser pleinement le potentiel démocratique du pays.» Le communiqué de presse publié à l'issue des élections figure à l'annexe 3.

7. La commission ad hoc tient à remercier le Parlement monténégrin ainsi que les équipes de l'OSCE/BIDDH, de l'OSCE-AP et de la Commission de Venise de leur coopération et de leur soutien.

2. Environnement politique

8. Il s'agit des quatrième élections législatives organisées dans le pays depuis son indépendance en juin 2006. L'Assemblée a observé ces quatre élections.

9. Le Monténégro est une république parlementaire comprenant des éléments de semi-présidentialisme. Le pouvoir exécutif est exercé par le gouvernement, mais le Président de la République est élu démocratiquement tous les cinq ans.

10. Les précédentes élections législatives, qui ont eu lieu en octobre 2012, ont été remportées par la coalition pour un Monténégro européen (45,60 % – 39 sièges), menée par le Parti démocratique des socialistes (DPS) et composé du Parti social-démocrate (SDP) et du Parti libéral (LP). Les partis de minorités ont soutenu la coalition dans la formation d'un gouvernement. L'opposition était composée du Front démocratique (DF, 22,82 % – 20 sièges), du Parti populaire socialiste (SNP, 11,06 % – 9 sièges) et de Monténégro positif (PCG, 8,24 % – 7 sièges).

11. M. Milo Đukanović, Premier ministre sortant au moment des élections (qui a démissionné de ce poste par la suite), était l'un des plus anciens dirigeants en exercice en Europe depuis la chute du communisme. Il a occupé le poste de premier ministre pendant 17 ans et celui de président du Monténégro pendant près de cinq ans. Son parti, le Parti démocratique des socialistes, est au pouvoir depuis 1991. La concentration du pouvoir depuis près de vingt ans dans les mains d'un seul parti politique dominant a fait naître quelque frustration au sein de la population, découlant d'allégations de corruption, d'une situation de népotisme, d'une stagnation économique, de difficultés sociales et de la restriction de certaines libertés. D'un côté, le pays a avancé de façon stable sur la voie l'intégration euro-atlantique; de l'autre, certains secteurs de l'économie sont dominés par des capitaux essentiellement serbes et russes. Le pays est entraîné dans un vaste jeu d'intérêts géopolitiques, qui n'est pas sans conséquences pour la population.

12. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par le fait que les allégations de corruption des élites politiques ont alimenté un sentiment d'impuissance, notamment chez les jeunes instruits du pays. Il n'est pas rare que les jeunes qui se refusent à faire partie de ce réseau institutionnalisé de corruption partent, même si leur départ profite aux intérêts des élites en place.

13. Les polarisations et tensions qui règnent dans la société ont été largement perçues pendant la période qui a précédé les élections. En 2014, le mécontentement général exprimé à l'égard de la situation politique, économique et sociale s'est traduit par une série de manifestations appelant à la démission du gouvernement sortant et à l'organisation d'élections anticipées. En octobre 2015, les tensions sont montées d'un cran lorsque la police a eu recours à la force contre des manifestants, faisant de nombreuses victimes. Le gouvernement a subi de fortes pressions, notamment pour reformer le système électoral et démanteler les mécanismes faisant l'objet d'allégations de corruption, qui ont été accusés d'avoir conduit à la fraude

électorale durant plusieurs cycles électoraux antérieurs et d'avoir empêché de créer les conditions nécessaires à une lutte politique équitable. L'opposition a boycotté à plusieurs reprises les séances parlementaires, et les manifestations se sont poursuivies durant tout 2015.

14. Les manifestations ont été perçues en outre comme étant dirigées contre l'adhésion du Monténégro à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), après que le pays a reçu une invitation à rejoindre l'alliance. Dans l'intervalle, en mai 2016, des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'OTAN ont signé le Protocole d'adhésion pour le Monténégro. Les manifestations contre l'OTAN se sont poursuivies à l'initiative du Front démocratique et de la Nouvelle démocratie serbe jusqu'aux élections même, faisant de l'idée de soumettre au référendum l'adhésion à l'OTAN l'un des grands enjeux de la campagne¹.

15. En décembre 2015, les partis politiques représentés au parlement ont engagé un dialogue en vue de trouver une solution à l'impasse politique et de conduire le pays à des «élections libres et équitables» en octobre. Le 26 avril 2016, un accord a été signé entre toutes les forces en présence pour créer les conditions nécessaires à de telles élections. L'accord prévoyait la formation d'un gouvernement de transition chargé de préparer les élections.

16. Entre autres points, l'accord impliquait la démission du directeur et des rédacteurs du service public audiovisuel et prévoyait l'entrée de membres de l'opposition dans le gouvernement à des postes dans quatre ministères – ministère des Finances, ministère de l'Intérieur, ministère du Travail et de la Protection sociale et ministère de l'Agriculture –, un poste de vice-premier ministre et des postes d'assistants de ministres dotés de pouvoirs spéciaux dans deux ministères et diverses fonctions de rang inférieur. Le 19 mai 2016, le parlement a approuvé le nouveau gouvernement, composé de membres du Parti démocratique des socialistes (DPS) du Premier ministre Đukanović, de partis des minorités bosniaque, albanaise et croate et de trois partis de l'opposition. Le Parlement a voté en faveur de la révocation du Président du Parlement, M. Ranko Krivokapić. Ce dernier était l'allié politique le plus proche de M. Đukanović jusqu'en janvier 2016, lorsque le Parti social-démocrate mené par M. Krivokapić a soutenu la motion de censure rejetée qui avaient été engagée contre M. Đukanović. Le 11 juillet, le Président Filip Vujanović a appelé à la tenue d'élections le 16 octobre.

17. Bien que l'inclusion de membres de l'opposition dans le gouvernement ait contribué à apaiser les confrontations directes et à atténuer les accusations antérieures d'utilisation abusive de ressources administratives, les tensions étaient palpables durant toute la période qui a précédé les élections. Elles ont culminé lorsque le ministre de l'Intérieur (membre de l'opposition) a refusé de signer le registre électoral avant la date limite du 5 octobre, en raison selon lui d'un trop grand nombre d'inexactitudes de ce registre. S'il n'a eu aucune conséquence au plan juridique, ce refus témoignait toutefois des tensions politiques qui régnaient dans le pays.

3. Cadre juridique

18. Le parlement unicaméral du Monténégro comporte 81 sièges. Les membres 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 présenter des listes à titre individuel ou conjoint, s'ils font partie d'une coalition.

19. Les élections législatives sont régies par la Constitution et par la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés (ci-après dénommée «la loi électorale»). D'autres dispositions sont prévues dans la loi sur le registre des électeurs, la loi sur les partis politiques, la loi sur le financement des personnes morales et des campagnes, ainsi que dans les décisions de la commission électorale d'Etat et dans la législation relative aux médias.

20. La commission ad hoc a noté avec satisfaction que des efforts considérables ont été déployés depuis les dernières élections législatives de 2012 et l'élection présidentielle de 2013 en vue d'améliorer le cadre juridique. Ce cadre a été largement révisé en 2014 afin de tenir compte de recommandations formulées dans les avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH² et les rapports finaux d'observation de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire. Les principaux changements englobent les dispositions

1. Il convient de noter que les aspirations de la société monténégrine quant à l'Union européenne ne sont pas aussi divisées. Déjà en 2008, deux ans seulement après son indépendance, le pays s'est porté candidat à l'adhésion à l'Union européenne. Actuellement, 24 chapitres (sur 33) ont été ouverts, tandis que deux sont déjà clos.

2. [CDL-AD\(2011\)011](#), Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers et des députés du Parlement du Monténégro, et [CDL-AD\(2010\)023](#), Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification et complément de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro.

relatives à l'inscription des électeurs et à l'identification des électeurs le jour du scrutin, les nouvelles dispositions relatives à l'attribution de mandats aux listes des minorités ainsi que les dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la composition et aux compétences des commissions électorales.

21. De graves lacunes persistent cependant, la plus grave étant l'obligation, pour voter et être élu, d'être domicilié dans le pays depuis au moins 24 mois avant la date du scrutin. Il est indiqué dans la législation électorale que les 24 mois doivent précéder le jour du scrutin; notons que la Constitution ne précise rien à ce sujet. Le respect de cette condition est très difficile à vérifier et son application dans la pratique est peu claire.

22. D'autres recommandations n'ont pas été prises en compte, notamment la détermination du démarrage officiel de la campagne électorale, la clarification des procédures en vigueur pour le vote de détenus, la composition des commissions électorales municipales lorsqu'il n'y a pas de parti d'opposition dans un conseil municipal, et l'extension du mandat de la commission électorale d'Etat pour garantir que cette commission coordonne et supervise les élections municipales et les élections nationales.

4. Système électoral

23. Pour pouvoir participer à l'attribution des sièges au parlement, qui compte 81 membres, les listes de candidats doivent dépasser le seuil de 3 % des bulletins valables prévu par la loi électorale. Les sièges sont ensuite attribués selon la méthode D'Hondt, en fonction de l'ordre des candidats.

24. Il existe des dispositions spéciales pour les partis représentant les minorités du pays. Les modifications de 2014 tiennent compte d'une recommandation formulée par l'OSCE/BIDDH en 2012, qui demandait de définir des procédures claires pour l'attribution de mandats aux listes de minorités. Plus précisément, lorsqu'aucune liste de minorité n'atteint le seuil requis mais que certaines listes obtiennent au moins 0,7 % des suffrages valablement exprimés, ces listes peuvent se voir attribuer collectivement jusqu'à 3 sièges en fonction du nombre total de voix qu'elles ont recueillies. Les partis représentant la minorité croate ont droit à un siège s'ils recueillent au moins 0,35 % des suffrages valables.

25. Cette disposition spéciale pour les Croates a été remise en question dans l'avis conjoint susmentionné de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise formulé en 2011. L'avis soulignait qu'il «serait préférable de maintenir un critère quantitatif objectif pour ne pas stigmatiser un groupe donné et – ce qui est plus important – pour ne pas créer de base éventuelle à une discrimination dans la Constitution au cas où, lors des recensements futurs, le pourcentage de Croates serait supérieur ou celui d'autres groupes minoritaires serait inférieur»³.

26. Les dernières modifications apportées à la loi électorale ont précisé l'attribution de mandats aux listes de minorités: une nation minoritaire représentant une proportion allant jusqu'à 15 % de la population totale du pays, ou une part de 1,5 % à 15 % de la population de chaque commune, a le droit de participer séparément à l'attribution des sièges en fonction du nombre de suffrages valables qu'elle a recueillis.

27. D'après le recensement de 2011, les Monténégrins constituent près de 45 % de la population, les Serbes 28 %, les Bosniaques 8 %, les Albanais 5 % et les musulmans 3 %. Les Croates et les Roms représentent chacun 1 % de la population totale. La population d'origine albanaise est concentrée principalement dans les villes d'Ulcinj, de Plav et de Tuzi dans le district de Podgorica. La population bosniaque vit pour l'essentiel dans la partie nord du pays, dans les communes de Berane, Rožaje et Bijelo Polje. Le pays compte également une importante communauté rom, répartie sur l'ensemble du territoire, sachant que la plus forte concentration de Roms se trouve à proximité de Podgorica.

28. L'attention de la commission ad hoc a été attirée sur le fait que les derniers amendements ont introduit également de nouvelles dispositions concernant l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 39.a de la loi électorale énonce ce qui suit: «Pour que le principe d'égalité entre les femmes et les hommes soit respecté, **30 % au moins** des candidats inscrits sur la liste doivent être du sexe sous-représenté. Pour chaque tranche de quatre candidats inscrits sur la liste dans l'ordre fixé (la première tranche de quatre places, la deuxième tranche de quatre places et ainsi de suite jusqu'à la fin de la liste), **au moins un candidat** doit appartenir au sexe sous-représenté.» Cela signifie qu'une place toutes les quatre places doit être attribuée à une femme.

3. CDL-AD(2011)011, *op. cit.*, paragraphe 11.

5. Administration des élections et inscription de listes et de candidats

29. Au Monténégro, les élections sont administrées dans le cadre d'un système de commissions électorales à trois niveaux: une commission électorale d'Etat (CEE), 21 commissions électorales municipales (CEM) et 1 206 commissions électorales de bureau de vote. Les CEE et les CEM sont nommées après la constitution du parlement nouvellement élu pour un mandat de quatre ans, tandis que les commissions électorales de bureau de vote sont nommées pour chaque élection de conseiller et de député.

30. Dans leur avis conjoint de 2011, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandaient d'étendre le mandat de la CEE pour garantir que cette commission coordonne et supervise les élections nationales et municipales⁴. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

31. La CEE est composée d'un président et de 10 membres permanents. Les membres sont nommés par le parlement sur la base des indications des partis et de la société civile. Plus précisément, 4 membres sont proposés par la majorité parlementaire, 4 par l'opposition parlementaire, 1 par le représentant de la minorité qui a remporté le plus grand nombre de sièges lors des élections législatives précédentes, et 1 membre est un représentant de la société civile, nommé par le parlement sur proposition de l'organe de travail parlementaire compétent en ce qui concerne les nominations et les élections, à l'issue d'une procédure concurrentielle ouverte. Le Président est nommé par le parlement à la majorité des voix, tandis que le Secrétaire est l'un des quatre membres proposés par l'opposition.

32. Malgré les efforts déployés, la représentation des femmes dans l'administration électorale reste faible, avec 3 femmes sur 11 membres permanents de la CEE et 37 membres permanents sur 115 des CEM.

33. Conformément aux précédentes recommandations de notre Assemblée, les récents amendements ont accru les pouvoirs et les responsabilités de la CEE, qui a désormais une capacité juridique et un budget de fonctionnement plus important. L'équipe d'observation de longue durée déployée par l'OSCE/BIDDH a informé la commission ad hoc que la CEE a pu prendre toutes les mesures nécessaires au plan technique pour les élections. Elle a respecté tous les délais prescrits et organisé des réunions régulièrement. Cependant, l'absence de leadership collectif solide, les lacunes en matière de gestion et les tensions politiques sont autant de facteurs qui ont rendu les réunions inefficaces et improductives. Le manque de transparence a suscité quelques inquiétudes, notamment après que les médias se sont vu refuser l'accès aux réunions. Des critiques ont été entendues également quant au fait que de nombreux aspects du processus électoral sont désormais déterminés par le règlement de la CEE, qui ne fournit pas toujours d'indications pour combler les lacunes de la législation.

34. Les 21 CEM sont composées d'un président et de 4 membres permanents nommés par les assemblées municipales. L'article 25 de la loi électorale prévoit que le président de la CEM est nommé parmi les candidats des partis politiques qui ont remporté le plus grand nombre de sièges au conseil local concerné. Deux membres sont nommés sur proposition de l'opposition.

35. Vingt jours avant les élections, des membres issus de partis politiques ont rejoint la CEE et les 21 CEM. En fait, les responsables de chaque liste de candidats avaient le pouvoir de nommer un représentant autorisé à la CEE et à chaque CEM. Cette disposition est considérée comme positive dans l'avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui énonce que l'«amendement (...) permettra à des "représentants supplémentaires" de participer aux travaux de l'administration électorale; ces travaux peuvent déboucher sur des décisions importantes».

36. Les commissions de bureau de vote se composent d'un président et de quatre membres nommés sur proposition des partis politiques représentés dans les conseils locaux, en proportion du nombre de sièges qu'ils détiennent. Ces commissions sont formées 10 jours avant le jour du scrutin, sachant que l'article 35 de la loi électorale permet de composer une commission à la «dernière minute», jusqu'à 12 heures avant l'ouverture du bureau de vote. Nos interlocuteurs se sont dits préoccupés quant aux capacités à former tous les membres des commissions de bureau de vote et à la possibilité d'intégrer à la dernière minute des personnes formées spécialement à la lutte contre la fraude électorale.

37. En dépit des recommandations formulées, la loi ne prévoit pas de représentation proportionnelle des minorités nationales, que ce soit au sein des CEM ou des commissions de bureau de vote.

4. CDL-AD(2011)011, *op. cit.*, paragraphe 38.

38. Tous les citoyens âgés de plus de 18 ans le jour du scrutin et résidant dans le pays depuis au moins 24 mois ont le droit de voter. La même condition de résidence doit être remplie pour pouvoir se porter candidat. Comme indiqué précédemment, cette condition a été régulièrement critiquée dans les précédents avis et recommandations. Elle est contraire, en particulier, aux principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale⁵.

39. La commission ad hoc salue la création du nouveau registre électoral centralisé à la suite des amendements apportés en 2014 à la loi sur le registre électoral. Le registre est tenu par le ministère de l'Intérieur et supervisé par la CEE.

40. Cela étant, l'exactitude du registre a été mise en doute par presque tous les acteurs concernés, en particulier par les organisations non gouvernementales (ONG) et les partis de l'opposition. Un grand nombre d'allégations d'inscription sur les listes électorales de noms de personnes décédées et de personnes résidant à l'étranger ont été communiquées. Le ministre de l'Intérieur, qui fait partie de l'opposition, a refusé de signer le registre électoral avant la date limite du 5 octobre. Le Secrétaire général du ministère a signé le registre le lendemain de cette date pour ne pas perturber l'ensemble du processus électoral.

41. D'après le dernier recensement de la population du Monténégro en 2011, le pays compte 625 266 habitants. Les électeurs inscrits sur les listes électorales sont au nombre de 528 817. Il y a lieu de noter que 13 347 électeurs ont été radiés à la suite de changements apportés aux registres d'état civil. D'après les informations de l'OSCE/BIDDH, plus de 132 000 changements ont été apportés au registre électoral, notamment en raison de la modification des limites de circonscriptions électorales. Des changements étaient possibles au plus tard 15 jours avant le jour du scrutin. Une annonce sur le sujet a été adressée aux électeurs concernés. La commission ad hoc a pourtant constaté le jour du scrutin que beaucoup d'électeurs n'avaient pas été informés du changement de bureau de vote.

42. Pour la première fois, le Monténégro a utilisé un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS). Le ministère de l'Intérieur a constaté des anomalies pour 168 empreintes digitales pendant la vérification de ce système, ce qui représente 0,03 % du nombre total d'électeurs inscrits. C'est là l'une des raisons pour lesquelles le ministre de l'Intérieur n'a pas signé le registre électoral.

43. Dans le cadre de ce que les experts de l'OSCE/BIDDH estiment être un processus inclusif, la CEE a reçu et confirmé 17 listes, avec un total de 1 120 candidats, dont 360 femmes (32 %). Il s'agit là d'une augmentation significative par rapport aux élections de 2012, où 264 femmes figuraient parmi les candidats. Mais aucune liste de candidats n'a de femme à sa tête.

44. La législation électorale dispose que les électeurs ne peuvent soutenir et signer qu'une seule liste de candidats, ce qui, en principe, est susceptible de limiter le pluralisme politique. La commission ad hoc a été informée d'une évolution positive et conforme à la décision de la Cour constitutionnelle, voulant que les électeurs n'ont plus à signer face aux représentants des CEM.

45. La CEE a proposé une formation dans la quasi-totalité des bureaux de vote, mais qui s'est avérée incohérente et mal coordonnée. Nous avons observé un grand nombre d'incohérences dans la pratique le jour du scrutin, mais dont aucune n'était pour ainsi dire fondamentale.

6. Campagne électorale et paysage médiatique

46. Le cadre juridique ne spécifiait pas à quel moment la campagne électorale devait démarrer officiellement. Dans le cas présent, la campagne a démarré bien avant l'enregistrement des candidats, peu après la création de la coalition en mai 2016.

47. La campagne s'est déroulée dans un contexte animé, pluraliste et globalement respectueux des libertés fondamentales. La personnalité de Milo Đukanović a dominé la campagne électorale, bien que celui-ci n'ait participé à aucun des débats retransmis. Les panneaux d'affichage du Parti démocratique des socialistes étaient parmi les plus présents dans les villes et villages du pays, portant le slogan «Sigurnim Korakom» («Le choix de la sécurité»). Le parti s'est engagé pour la stabilité et pour la poursuite du processus d'intégration euro-atlantique. L'opposition était dirigée par le Front démocratique, parti opposé à l'OTAN, qui a mené une campagne électorale massive, prétendument financée par la Russie. La campagne de ce parti a surtout visé le Premier ministre sortant (le principal slogan signifiant littéralement «Nous ou lui») et les

5. CDL-AD(2002)023rev, *op. cit.*, p.5.

problèmes de corruption. Beaucoup d'affiches du parti étaient rédigées en alphabet cyrillique. Deux autres partis importants de l'opposition, la Coalition clé et les Démocrates, ont axé leur campagne sur la nécessité d'organiser un référendum concernant l'adhésion à l'OTAN et sur le Premier ministre sortant.

48. Le Parti social-démocrate de M. Krivokapić, ancien partenaire du gouvernement Đukanović, s'est présenté seul aux élections, parmi les partis de l'opposition. Les Démocrates sont venus compléter la formation de l'opposition. Monténégro positif, ancien parti de l'opposition, avait soutenu le Parti démocratique des socialistes dans la formation d'un gouvernement après la division du Parti social-démocrate. Les partis des minorités bosniaque, albanaise et croate ont présenté leurs listes. Juste avant les élections, les principaux partis de l'opposition (le Front démocratique, Coalition clé et les Démocrates) ont annoncé qu'ils formeraient une coalition après le vote afin d'empêcher le Parti démocratique des socialistes de former un autre gouvernement.

49. La campagne électorale a été menée au moyen de rassemblements, de démarchage en porte-à-porte, d'annonces sur des panneaux d'affichage et dans les médias traditionnels et les médias sociaux, ainsi que de débats. Beaucoup de parties prenantes ont fait part de leur préoccupation à la commission ad hoc quant au fait que le Parti démocratique des socialistes bénéficiait d'un avantage institutionnel après tant d'années passées au pouvoir.

50. L'engagement des partis à entreprendre des réformes sociales, politiques et économiques a fait défaut lors de la campagne, qui s'est plutôt focalisée sur l'adhésion à l'OTAN et sur la personne du Premier ministre sortant.

51. L'adoption de la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales a permis d'améliorer le financement des campagnes électorales. En janvier 2016, l'Agence pour la prévention de la corruption a été créée avec pour mission de contrôler les fonds et les dépenses de tous les partis.

52. La législation prévoit des exigences de déclaration pour les partis, des plafonds pour les dépenses de campagne et pour les dons de particuliers et de personnes morales. L'Agence pour la prévention de la corruption, chargée de faire appliquer les règles de financement des campagnes, n'est pas parvenue à garantir suffisamment de transparence pour les activités préélectorales et les dépenses des partis. Les partis étaient tenus de présenter des rapports à l'Agence tous les 15 jours; or, certains n'ont pas respecté cette obligation, ce à quoi l'Agence n'a pas réagi de manière effective ni efficace. Les conditions d'information approfondie et définitive ne sont obligatoires que 30 jours après le jour du scrutin, ce qui est trop tard pour assurer une transparence adéquate.

53. Par ailleurs, le paysage médiatique du Monténégro est varié et, bien qu'il soit largement dominé par le Parti social-démocrate, toutes les tendances politiques y sont représentées. L'organisme de médias le plus influent du pays est le service public audiovisuel (RTCG). Les organismes de médias privés sont dirigés par Vijesti, qui a semblé soutenir les partis de l'opposition.

54. L'environnement des médias a été fortement impacté par l'absence d'organisme de régulation ou d'autorégulation capable d'imposer aux médias des sanctions effectives et des règlements intérieurs contraignants. Même si la loi prévoit l'adoption obligatoire de règlements intérieurs, les médias privés ont souvent ignoré cette exigence et aucune sanction n'a été imposée aux contrevenants. Plus généralement, l'Agence pour les médias électroniques, entité chargée de surveiller le respect du cadre juridique par les médias, manquait de ressources organisationnelles et de pouvoir de sanction effectif. Une commission parlementaire provisoire, dépourvue de pouvoirs de sanction, a été créée pour étayer le cadre de suivi des médias.

55. La législation électorale prévoit des temps d'antenne libre dans les médias publics pour tous les candidats, permettant à ces derniers de communiquer sur leurs programmes et leurs rassemblements. Le service public audiovisuel a respecté les dispositions juridiques sur le sujet. Il a organisé sept débats, conformément à la législation pertinente et, bien qu'il n'y soit pas contraint juridiquement, a permis à tous les partis d'exprimer leurs points de vue à l'occasion d'une présentation des programmes électoraux de 30 minutes. Il est regrettable cependant que le service public audiovisuel se soit complètement abstenu de couvrir l'actualité électorale sous l'angle journalistique.

56. Plus généralement, les médias ont manqué de présenter un examen ou une analyse critiques au cours de la campagne. Ils se sont plutôt cantonnés à relayer les messages des partis, sans apporter aucune contribution significative au débat politique.

57. En dépit de l'apparente liberté et déréglementation des médias, la commission ad hoc a été informée d'attaques et de formes de pression exercées sur les journalistes et les médias. Un représentant de l'OSCE sur la liberté des médias s'est dit préoccupé également par cette situation.

7. Jour du scrutin

58. En dépit d'une atmosphère tendue et hormis quelques incidents isolés, le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme. Les membres de la commission ad hoc ont constaté que les opérations d'ouverture, de vote et de décompte des voix étaient effectuées avec professionnalisme. Les bureaux de vote étaient pour la plupart bien organisés et dotés d'un personnel dévoué et compétent.

59. Les membres des commissions électorales de bureau de vote ont coopéré pleinement avec les observateurs internationaux: ils leur ont montré des documents, expliqué les procédures et leur ont fait part de problèmes survenus le jour des élections. La commission ad hoc a salué la présence importante d'observateurs nationaux en qualité de représentants habilités des partis et d'observateurs nommés par les ONG locales.

60. La commission ad hoc a relevé des irrégularités mineures dans la procédure de vote, dues très certainement à l'incohérence de la formation reçue par les membres des commissions électorales de bureau de vote. Dans un bureau de vote seulement (celui de Tuzi, où la communauté albanaise est majoritaire), notre délégation a constaté la commission de plusieurs fraudes par un membre de ce bureau (distribution de bulletins de vote à des électeurs non-inscrits sur les listes, remise à un électeur d'une carte d'identité «achetée», etc.).

61. La commission ad hoc a été impressionnée par l'efficacité du nouveau système d'identification électronique des électeurs, qui a bien fonctionné – d'après les informations communiquées, seulement six bureaux de vote ont rencontré des problèmes techniques. Ce système offre une solution moderne de contrôle permanent du nombre d'électeurs dans chaque bureau de vote, qui empêche les votes multiples. Dans plusieurs bureaux de vote, des membres d'organisations locales d'observateurs, notamment le Centre pour le suivi et la recherche (CeMI) et le Centre pour des élections démocratiques (CED) ont noté que le système pouvait être encore amélioré par la mise en place d'un dispositif à double écran – la photo d'identité de l'électeur apparaissant (sans autre information) sur l'un des écrans tourné en direction des observateurs pour que ces derniers puissent vérifier que les documents d'identité correspondent bien à l'électeur présent.

62. Outre leurs propres observations, les membres de la commission ad hoc ont reçu des informations étayées sur certaines irrégularités constatées tout au long de la journée: des cas d'intimidation d'électeurs à l'extérieur des bureaux de vote, des groupes d'électeurs venus du Kosovo pour voter, des enregistrements d'achat de cartes d'identité et des allégations d'instructions données à l'Agence de communication électronique de fermer des applications de messagerie instantanée (Viber et WhatsApp). Tous ces cas doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies de la part des autorités indépendantes compétentes.

63. Avant le jour du scrutin, la commission ad hoc a été informée que beaucoup de personnes rencontraient des difficultés à voter en raison des modifications apportées aux limites de circonscriptions électorales. Les prévisions de confusion généralisée ne se sont pas concrétisées, car les membres des commissions électorales de bureau de vote ont aidé les électeurs à trouver les bureaux dans lesquels ils devaient voter.

64. Les tensions étaient palpables à l'extérieur des bureaux de vote, surtout vers l'heure de la fermeture. A ce propos, les membres de la commission ad hoc avaient été informés qu'une importante manifestation des partis de l'opposition aurait lieu s'ils perdaient les élections. Heureusement, la situation est restée calme après l'annonce des premiers résultats préliminaires et de la victoire du Parti démocratique des socialistes dans presque toutes les communes.

65. D'après les allégations du parti sortant et de partis de l'opposition, plusieurs personnes auraient été amenées dans le pays le jour du scrutin. En effet, la CeMI, organisation locale d'observation, a noté que sept vols supplémentaires en provenance de Vienne avaient atterri au Monténégro le 16 octobre. Une enquête sérieuse s'impose à ce sujet.

66. Vingt ressortissants serbes ont été arrêtés par les autorités monténégrines le jour des élections, au motif qu'ils auraient planifié des attaques armées contre le Premier ministre et les membres de son parti. D'après les informations communiquées, leur plan consistait notamment à capturer le Premier ministre. Alors que beaucoup de personnes ont accusé le Parti démocratique des socialistes et son chef de file d'avoir orchestré les arrestations, le 24 octobre, Aleksandar Vucic, Premier ministre de la Serbie, a déclaré que

plusieurs citoyens serbes soupçonnés d'avoir organisé un complot pour infléchir l'issue des élections législatives au Monténégro avaient été placés en détention. Une enquête sérieuse s'impose pour cette affaire également.

67. D'après les résultats préliminaires, le taux de participation aux élections s'est établi à 73,33 %, soit près de 10 points de plus qu'en 2013 et trois points de plus qu'en 2012. La commission électorale d'Etat a annoncé les résultats préliminaires le 18 octobre, soit un jour après le délai légal fixé à l'article 92.5 de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés. D'après les résultats, le parti du Premier ministre sortant, le Parti démocratique des socialistes, a remporté 41,41% des suffrages (158 301 voix), contre 20,31 % (77 491 voix) pour le Front démocratique et 11,11 % (42 271 voix) pour la Coalition clé. En raison du seuil de 3 %, 8 partis sur 17 n'ont pas réussi à obtenir de siège au sein du nouveau Parlement. D'après les résultats préliminaires, 36 sièges sont allés au Parti démocratique des socialistes, 18 au Front démocratique, 9 à la Coalition clé, 8 aux Démocrates, 4 au Parti social-démocrate, 2 aux Sociaux-démocrates, 2 au Parti de la minorité bosniaque et 1 à chacun des partis représentant les minorités albanaise et croate. Le nouveau parlement est parvenu à intégrer 17 femmes, ce qui représente 29,9 % des députés.

68. Le mardi 25 octobre, le Parti démocratique des socialistes a annoncé qu'il ne présenterait pas Milo Đukanović comme candidat au poste de Premier ministre et a nommé à la place M. Duško Marković, son adjoint à la direction du parti. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ne sait pas clairement si M. Đukanović restera chef du parti après avoir passé une vingtaine d'années à gouverner le pays en qualité de Premier ministre ou de Président.

8. Conclusions et recommandations

69. La commission ad hoc a conclu que les élections législatives du Monténégro ont été conduites avec professionnalisme et que les citoyens du Monténégro ont fait librement leur choix parmi un grand nombre de partis politiques. Malgré cela, les allégations de corruption, l'utilisation abusive de ressources administratives et les manœuvres d'intimidation du parti au pouvoir ainsi que l'achat de voix et des financements étrangers de part et d'autre, n'ont pas permis aux différents candidats en lice de jouer à niveau égal. Le manque d'exhaustivité de la législation électorale, les prétendues inexactitudes du registre électoral et l'absence d'examen critique de la part des médias ont été sources de préoccupation également.

70. Le taux élevé de participation à ces élections témoigne des attentes qu'elles ont suscitées chez les Monténégrins, que ce soit pour induire un changement politique, pour défendre leur position concernant l'intégration euro-atlantique ou pour d'autres raisons. Pourtant, deux semaines après le jour du scrutin, les élections ne semblaient pas avoir sorti le pays de l'impasse. Au moment de la rédaction du présent rapport, on ne sait pas encore clairement qui formera le gouvernement. Il est cependant essentiel que le nouveau Parlement élu commence à travailler en temps voulu et s'acquitte du mandat que les électeurs lui ont confié.

71. La commission ad hoc a conscience des efforts déployés par les autorités monténégrines pour assurer le bon déroulement des élections. Nous saluons à cet égard la maturité dont les forces politiques ont fait preuve, qui a abouti à l'Accord conclu le 26 avril 2016 pour créer les conditions nécessaires à des élections libres et équitables et à la formation du gouvernement provisoire, incorporant des membres de l'opposition à plusieurs postes clés.

72. La commission ad hoc salue le fait que, par rapport aux précédentes élections législatives de 2012 et à l'élection présidentielle de 2013, les procédures électorales et les capacités des entités chargées des élections (commission électorale d'Etat, Agence pour la prévention de la corruption) aient été améliorées et que des mesures législatives importantes aient été adoptées afin de corriger (ou au moins d'atténuer) les défaillances identifiées par les organisations internationales d'observateurs au cours des années passées. A ce titre, nos observateurs ont été impressionnés par le professionnalisme de la plupart des petites équipes de bureaux de vote multipartites et par l'efficacité du système électronique d'identification des électeurs, dont nous recommanderions l'adoption dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe en guise de solution moderne – quoique perfectible – pour se prémunir contre le vote multiple et pour avoir une visibilité permanente du nombre d'électeurs qui accomplissent leur devoir civique.

73. La commission ad hoc a aussi noté avec satisfaction que la proportion de femmes dans la campagne électorale et l'administration électorale avait augmenté. Elle déplore toutefois qu'aucun parti ne soit encore dirigé par une femme et que les partis aient appliqué la législation électorale en plaçant généralement les femmes en quatrième position. Il convient de noter cependant que 32 % des candidats présentés étaient des femmes.

74. Malgré cela, des défaillances persistent dans la législation électorale comme dans la gestion des élections. Le nouveau parlement et le gouvernement à former devraient combler les lacunes restantes qui ont été identifiées par la mission internationale d'observation. L'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise se tiennent prêtes à aider le parlement et d'autres institutions du Monténégro à consolider davantage encore l'ensemble du processus électoral. En particulier, la commission ad hoc demande aux autorités du Monténégro:

- de mettre en œuvre de façon pleine et entière les recommandations antérieures de l'Assemblée et celles de la Commission de Venise concernant le cadre juridique afin de le rendre clair, cohérent et exhaustif et, en particulier, de garantir le droit au suffrage universel pour tous les citoyens du Monténégro sans obligation de résider sur le territoire depuis 24 mois avant le scrutin;
- de renforcer encore les capacités et le professionnalisme de la commission électorale d'Etat afin d'éviter une mauvaise gestion des procédures électorales;
- de s'assurer que l'Agence pour la prévention de la corruption dispose des moyens nécessaires pour appliquer efficacement la législation pertinente afin de garantir la transparence du financement des campagnes, y compris avant le jour du scrutin;
- d'accroître la transparence du registre électoral, d'en supprimer les noms de personnes décédées ou qui n'ont pu prendre part au scrutin en raison de l'obligation de résidence;
- d'établir un organe de régulation ou d'autorégulation pour le contrôle des médias, capable d'imposer des sanctions et un règlement intérieur effectifs;
- d'enquêter sur tous les cas signalés d'irrégularités, de fraudes, de financements étrangers et de corruption et de publier les conclusions des enquêtes.

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:

- Président: Aleksander POŁCIEJ, Pologne (PPE/DC)
- **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
 - Gabriela PEŠKOVÁ, République tchèque
 - Aleksander POŁCIEJ, Pologne
 - Samvel FARMANYAN, Arménie
- **Groupe socialiste (SOC)**
 - Gülsün BILGEHAN, Turquie
 - Silvia BONET, Andorre
 - Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
- **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**
 - Adele GAMBARO, Italie
- **Groupe des conservateurs européens (CE)**
 - Erkan KANDEMİR, Turquie
- **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
 - Matjaž HANŽEK, Slovénie
- **Corapporteur de la commission de suivi (ex officio)**
 - Ionuț-Marian STROE, Roumanie
- **Commission de Venise**
 - James HAMILTON, expert
- **Secrétariat**
 - Ivi-Triin ODRATS, Administratrice, Assemblée parlementaire
 - Anne GODFREY, Assistante, Division d'observation des élections et de coopération interparlementaire
 - Domenico VALLARIO, Assistant juriste, Commission de Venise

Annexe 2 – Programme de la mission d'observation des élections (Podgorica, 14-15 octobre 2016)

Vendredi, 14 Octobre 2016

- 08:30-09:30 Réunion interne de la commission ad hoc de l'APCE:
- Ouverture par M. Aleksander Pocielj, Chef de la délégation
 - Description de la situation politique par M. Ionuț Stroe, corapporteur de la commission de suivi
 - Les développements récents dans le domaine du cadre juridique du Monténégro par M. James Hamilton, représentant de la Commission de Venise
 - Information par le secrétariat sur le déploiement et les questions logistiques
- 10:15-10:30 Discours de bienvenue et ouverture:
- M^{me} Margareta Cederfelt, Coordinatrice spéciale des observateurs à court terme de l'OSCE
 - M. Aleksander Pocielj, Chef de la délégation de l'Assemblée
 - M. Azay Guliyev, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
- 10:30-11:00 Briefings par la Mission de l'OSCE au Monténégro et par la délégation de l'Union européenne:
- M. Dan Redford, Chef par intérim de la Mission de l'OSCE
 - M. Aivo Orav, Chef de la délégation de l'Union européenne
- 11:00-12:30 Briefing par des membres de la mission d'observation d'élection de l'OSCE/BIDDH:
- Introduction et aperçu des résultats à ce jour: M. Roman Jakič, Chef de mission
 - Présentation politique et de la campagne: M^{me} Zarona Ismailova, analyste politique
 - Cadre juridique: M. Vasil Vashchanka, analyste juridique
 - Minorités nationales: M. William Romans, expert sur les minorités nationales
 - Paysage médiatique et suivi des médias – constatations: M. Egor Tilpunov, analyste des médias
- 12:30-13:00 Administration électorale:
- Commission électorale nationale: M. Budimir Šaranović, Président
- 14:30-16:30 Partis politiques:
- Parti démocratique des socialistes (DPS)
 - Front démocratique (DP): M. Slaven Radunović, Vice-président Parti de Coalition «New Serb Democracy»
 - Sociaux-démocrates (SD): M^{me} Mubera Kurpejović, SD membre du parlement
 - Monténégro démocratique: M. Velizar Kaluđerović et M. Neven Gošović, membres de la présidence du parti
- 16:45-18:45 Partis politiques:
- Grande Coalition la Clé: M. Zoran Miljanić, membre du parlement, Alliance Démocratique (DEMOS) parti de coalition
 - Monténégro Positive (PCG): Aleksandar Ražnatović, Directeur Politique du parti
 - Parti social-démocrate (SDP): Ivan Vujović, Chef du Cabinet du Président et Secrétaire Internationale du parti
 - Albanais Décisifs FORCA-DUA-AA

Samedi 15 Octobre 2016

- 09:00-10:30 Agence des médias électroniques/Médias:
- Agence des médias électroniques: M^{me} Jadranka Vojvodić, Directrice adjointe, et M. Djordje Vujnović, Conseiller en relations internationales auprès du Directeur
 - TVCG: M^{me} Andrijana Kadija, Directrice, et M^{me} Ljiljana Savić, Chef du Groupe électoral
 - *Monitor*: M. Esad Kočan, Rédacteur en chef
 - *Dan Daily*: M. Mladen Milutinović, Rédacteur en chef

– *Analitika*: M. Predrag Zečević, Rédacteur en chef

- 10:30-12:00 Agence pour la prévention de la corruption/Société civile:
- Agence pour la prévention de la corruption: M. Savo Milašinović, Directeur adjoint et M. Dušan Drakić, Chef de la section de contrôle du financement
 - Réseau pour l'affirmation du secteur des ONG (MANS): M^{me} Vanja Calovic, Directeur exécutif
 - Centre pour la transition démocratique (CDT): M^{me} Milica Kovačević, Président
 - Centre pour la surveillance et la recherche (CEMI): M^{me} Dubravka Popovic, attachée de projet
 - Centre pour la démocratie et les droits de l'homme (CEDEM): M^{me} Danijela Vujosević, Chef de projet
 - Centre pour l'éducation civique (CGO): M^{me} Daliborka Uljarević, Directrice exécutive
- 12:00-13:30 Briefing par l'OSCE/BIDDH sur l'administration électorale et les procédures du jour du scrutin et les formulaires d'observation:
- M^{me} Adina Borcan, analyste des élections
 - M. Don Bisson, Chef de mission adjoint
 - M. Hans Schmeets, analyste des statistiques
- 13:30-14:00 Rencontre avec l'OSCE/BIDDH observateurs à long terme basés à Podgorica pour les équipes déployées dans la capitale et à Nikšić
- 14:00 Réunion avec les interprètes et les chauffeurs

Dimanche 16 Octobre 2016

- Toute la journée Ouverture des bureaux de vote
- Observation des élections
- Fermeture des bureaux de vote – Comptage

Lundi 17 Octobre 2016

- 08:00-8:45 Réunion de débriefing de la commission ad hoc de l'APCE
- 15:00 Conférence de presse conjointe des chefs des délégations

Annexe 3 – Déclaration de la mission internationale d'observation d'élection

Monténégro: élections concurrentielles et respect des libertés fondamentales, mais absence d'alternatives politiques distinctes au plan interne

Strasbourg, 17.10.2016 – Dans une déclaration publiée aujourd'hui, les observateurs internationaux ont indiqué que le 16 octobre, les élections législatives se sont déroulées dans un contexte concurrentiel et que les libertés fondamentales ont été dans l'ensemble respectées, dans une campagne caractérisée par une absence d'alternatives politiques distinctes au plan interne et l'omniprésence d'attaques personnelles. En dépit du pluralisme des médias, l'indépendance des rédactions n'a pas été suffisamment assurée.

L'administration électorale a respecté tous les délais légaux, mais malgré des ressources opérationnelles et humaines accrues, le degré de professionnalisme est encore insuffisant. Le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et l'ordre; peu d'irrégularités procédurales ont été relevées, selon la déclaration.

Margareta Cederfelt, coordinatrice spéciale et chef de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE, a estimé que «sur la toile de fond d'une campagne caractérisée par un débat clivant sur les questions de politique étrangère, ces élections se sont tenues dans un environnement concurrentiel et, en général, dans le respect des libertés fondamentales». «Les changements positifs que nous avons observés sont la preuve d'une réelle volonté d'améliorer le processus», a-t-elle ajouté.

«Le taux de participation élevé témoigne des espoirs qu'a placés la population dans ces élections. Des allégations de corruption, de financement étranger, de tensions politiques et d'incohérences du cadre juridique ont entaché le contexte électoral. Mais nos observateurs ont toutefois jugé que les élections avaient été l'expression de la volonté du peuple», a déclaré Aleksander Pocij, chef de la délégation de l'Assemblée. «C'est maintenant au parlement nouvellement élu de s'acquitter du mandat que lui ont confié les électeurs pour réaliser pleinement le potentiel démocratique du pays.»

Si l'adhésion du Monténégro à l'OTAN a été une question clé, les candidats en lice ont aussi véhiculé des messages généraux sur la nécessité de réformes économiques, sociales et politiques, la création d'emploi, la réduction de l'émigration des jeunes et la lutte contre la corruption à haut niveau, ont indiqué les observateurs. Dans une campagne largement centrée sur la personnalité des candidats, les programmes politiques n'ont souvent guère été exposés de façon détaillée. Des accusations de financement de la campagne par des sources étrangères ont été formulées.

Pour Azay Guliyev, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE «les élections ont montré que la population aspirait à s'engager pleinement dans la construction d'un avenir démocratique stable pour le Monténégro. Les électeurs se sont vu offrir un vaste choix». «Cela étant, a-t-il ajouté, il serait bon, pour de prochaines élections, d'apporter certaines améliorations à l'administration électorale et de renforcer le professionnalisme des médias.»

L'environnement médiatique reste politiquement polarisé et l'indépendance des rédactions est insuffisante; la même remarque vaut pour le journalisme d'investigation, ce qui limite l'information analytique dont disposent les électeurs. Les candidats en lice ont été à même de présenter leurs idées dans de nombreux talk-shows, débats et tables rondes sur les médias publics et privés et les réunions de campagne ont aussi été activement couvertes. Le paysage médiatique souffre de l'absence d'un organisme effectif de régulation ou d'autorégulation. En outre, le blocage de l'accès aux services Viber et WhatsApp le jour du scrutin par l'Agence des communications électriques a suscité des inquiétudes.

L'administration électorale, pilotée par la Commission électorale nationale (CEN), a travaillé de manière amplement transparente et dans le respect de tous les délais légaux. Toutefois, en dépit d'une capacité opérationnelle accrue, la CEN souffre toujours, selon les observateurs, d'un défaut de professionnalisme et de solide leadership collectif. D'où, de temps à autre, des erreurs techniques et des tensions politiques. Les nouvelles modalités de composition des commissions aux niveaux inférieurs ont permis une large représentation des partis politiques. La représentation des femmes dans l'administration électorale est faible: elles sont trois sur les onze membres permanents de la CEN et 37 sur les 115 membres permanents des commissions électorales municipales.

La CEN a enregistré l'ensemble des listes des 17 candidats soumises dans un processus inclusif qui a permis aux candidats de corriger les erreurs pour satisfaire aux exigences légales, souligne la déclaration. Bien qu'aucune liste de candidats n'ait été conduite par une femme, pour se placer dans une optique positive, il faut relever que 32 pour cent des candidats étaient des femmes. Conformément aux recommandations

antérieures de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe, les électeurs n'étaient plus tenus dorénavant d'apposer leur signature sur les listes de candidats de leur choix face aux représentants de l'administration électorale.

Les révisions du cadre légal depuis les dernières élections ont tenu compte d'un certain nombre de recommandations antérieures, bien que certaines, notamment celles concernant le droit de se présenter en candidat indépendant et le critère de résidence pour voter ou être candidat, n'aient pas été prises en considération à ce jour. De plus, le cadre légal est toujours insuffisamment détaillé et certaines incohérences ont parfois conduit à des interprétations erronées.

«D'importantes améliorations ont été apportées au cadre légal, fondées sur des recommandations antérieures et nous espérons que les efforts déployés en ce sens se poursuivront», a déclaré Roman Jakič, chef de la mission d'observation électorale de longue durée de l'OSCE/BIDDH. «Nous avons constamment entendu des personnes s'inquiéter de l'exactitude du registre électoral, bien que la mise en place – comme garantie contre le vote multiple – du système d'identification électronique de l'électeur ait recueilli un large soutien.»

Les membres des minorités nationales se sont vu offrir la possibilité de participer au processus électoral tant comme candidats que comme électeurs. Les difficultés linguistiques ont été réduites au minimum, puisque la plupart des représentants de minorités nationales maîtrisent le monténégrin, ont indiqué les observateurs. Dans certaines régions, des bulletins de vote ont aussi été imprimés en albanais.

Les observateurs ont souligné que le nombre limité de plaintes dont ont été saisies les instances policières et judiciaires était imputable au manque de confiance dans l'efficacité et l'impartialité de ces institutions. Des lignes directrices détaillées font toujours défaut et les délais de règlement des conflits électoraux doivent être revus pour garantir l'effectivité des recours.

Si la nouvelle législation du financement de la campagne a renforcé l'obligation des institutions publiques de rendre des comptes, elle n'a pas garanti suffisamment la divulgation des informations concernant les dépenses de campagne. Les candidats en lice ne sont pas tenus de faire rapport sur les dépenses de campagne avant le scrutin, ce qui limite la transparence du processus. La mise à disposition de fonds publics pour les partis politiques crée un terrain de jeu plus égal.

La législation électorale prévoit l'observation par les citoyens et les organisations internationales, ainsi que par les représentants des listes de candidats. La participation de trois groupes d'observateurs de citoyens à toutes les phases du processus électoral a contribué à sa transparence, indique la déclaration.