



Strasbourg, le 18 mai 2011

Avis n° 630 / 2011

CDL(2011)028
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

PROJET D'AVIS CONJOINT

RELATIF

AU PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR L'ÉLECTION
DES CONSEILLERS LOCAUX ET DES DÉPUTÉS DU PARLEMENT
DU MONTÉNÉGRO

sur la base des observations de

M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Konrad OLSZEWSKI (expert, OSCE/BIDDH)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. A la suite d'une demande du Président du Parlement du Monténégro, en date du 9 mai 2001, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) ont analysé le projet de loi (CDL-REF(2011)021) portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro (CDL-EL(2010)010), élaboré par un groupe de travail multipartite.

2. La loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés, adoptée en 1998, a été modifiée à plusieurs reprises et pour la dernière fois en 2006. La loi, ci-après dénommée « loi sur les élections », régit la conduite des élections législatives et locales au Monténégro. Elle doit être harmonisée avec la Constitution de 2007 avant le 31 mai 2011, en particulier pour ce qui est de la « représentation authentique » des minorités (article 79, paragraphe 9 de la Constitution).

3. Un projet antérieur (CDL-EL(2010)011) avait été soumis à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH en mars 2010, ce qui avait conduit à l'adoption de l'avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro (CDL-AD(2010)023) lors de la 83^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 4-5 juin 2010).

4. Les points examinés dans cet avis qui sont demeurés inchangés ne sont pas étudiés dans le détail dans le présent avis. C'est pourquoi il est fait référence à l'avis de 2010, en particulier pour ce qui est des documents à prendre en considération¹.

5. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ...^e réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...).*

II. Dispositions relatives à la participation des minorités nationales

6. L'article 79, paragraphe 9 de la Constitution du Monténégro adoptée en 2007 énonce le droit des nations minoritaires et des autres groupes nationaux minoritaires à une « représentation authentique au Parlement de la République du Monténégro et dans les conseils des unités de l'autonomie locale où ils représentent une part importante de la population, selon le principe des mesures positives ». Le projet de loi examiné a également pour objet de réaliser cet objectif constitutionnel qui, jusqu'à présent, n'a été atteint que pour la minorité albanaise.

7. Le projet de loi examiné conserve le système de représentation « authentique » des minorités proposé dans le projet de loi de 2010. Ce système repose sur les principes suivants :

- les mesures positives sont étendues à l'ensemble des groupes minoritaires (et pas seulement aux Albanais comme précédemment) ;
- non seulement les partis politiques et les coalitions, mais aussi les groupes d'électeurs peuvent présenter des listes de candidats ;
- des mesures positives de deux types différents sont prévues pour les groupes minoritaires importants et pour ceux qui sont de taille réduite (les Croates) ;
- la déclaration d'appartenance à un groupe minoritaire est purement volontaire ;
- toute minorité nationale peut bénéficier des mesures positives prévues par la loi et la restriction qui, dans un projet antérieur, excluait une minorité nationale constituant plus d'1/6^e de la population a été supprimée² ;

¹ Voir CDL-AD(2010)023, paragraphe 7.

- les voix données à une minorité ne sont pas perdues si leur nombre atteint le minimum exigé de 0,7 % des suffrages valablement exprimés (0,4 % pour les Croates) ;
- il n'y a pas de siège réservé : pour obtenir un siège, il faut avoir obtenu un nombre minimum de voix ; dans certaines conditions cependant, la minorité la plus faible (la minorité croate) bénéficie d'un siège garanti, pour autant qu'une liste de candidats de cette minorité ait atteint un seuil donné.

8. Dans leur avis sur la version antérieure du projet de loi, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient évalué positivement ce système³.

9. Le projet de loi révisé présente en substance les mêmes caractéristiques de sorte que l'évaluation qui en est faite demeure positive.

10. Les caractéristiques du système qui n'ont pas été modifiées ne font pas l'objet d'une nouvelle analyse dans le présent avis ; il convient de se reporter à l'avis précédent⁴. Certaines modifications ont toutefois été apportées et sont examinées dans le détail ci-après.

11. Dans la version précédente de ce projet de loi, un traitement préférentiel particulier était réservé à « un groupe national minoritaire constituant 2 % de la population totale » ; dans la version actuelle, ce critère quantitatif a été remplacé par « le groupe national minoritaire des Croates ». Il est vrai que, lors du dernier recensement (2003), seuls les Croates avaient obtenu un pourcentage inférieur à 2 % (1 %) de sorte qu'ils semblent être les seuls bénéficiaires du traitement préférentiel spécifique. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont toutefois d'avis 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. Si le critère quantitatif était privilégié, il conviendrait de faire référence au recensement, comme recommandé précédemment⁵.

12. L'article 30 du projet de loi conserve la mesure préférentielle pour les listes de candidats minoritaires : le nombre de candidats ne doit pas être inférieur à un tiers (au lieu de deux tiers) du nombre de sièges devant être attribués. Il convient de se féliciter de cette mesure.

13. En ce qui concerne les documents qui doivent être soumis à la Commission électorale avec les listes de candidats, l'article 34 du projet de loi exige, outre la « déclaration écrite du responsable de la liste selon laquelle les candidats se présentent aux élections en vue de la représentation authentique d'une minorité nationale ou d'un autre groupe national minoritaire » (qui avait déjà été ajoutée dans la version du projet précédemment examinée), un « extrait des statuts et de la déclaration de principes ». Cette condition supplémentaire ne renvoie pas uniquement aux listes de candidats représentant les intérêts des minorités, mais aussi à toutes les listes de candidats. L'expression « statuts et déclaration de principes » semble renvoyer aux documents officiels exigés des partis politiques ou des associations. Si cette expression est bien comprise, en application de la nouvelle loi, des groupes de citoyens seront aussi autorisés à présenter des listes sans avoir d'ordinaire de « statuts » ou de « déclaration de principes ». Cette condition devrait donc être limitée aux partis politiques et aux associations officielles.

² La limitation des mesures positives à la « part égale à 1/6^e de la population de la circonscription électorale » avait été insérée par le groupe de travail dans les versions antérieures de ce projet de loi mais n'a pas été retenue dans la version définitive, ce qui est préférable et semble davantage conforme à la Constitution du Monténégro qui ne fixe aucune condition d'accès aux mesures positives.

³ CDL-AD(2010)023, paragraphe 53.

⁴ CDL-AD(2010)023, paragraphes 18 à 29.

⁵ CDL-AD(2010)023, paragraphe 24.

14. Le nouveau projet de loi maintient la règle exceptionnelle de la participation des listes de candidats représentant des minorités à l'attribution des sièges en la précisant largement (conformément aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH).

15. Le système est le suivant. Si aucune des listes de candidats de la même minorité ou du même groupe national minoritaire n'atteint le seuil général de 3 %, mais si certaines listes représentent individuellement au moins 0,7 % des bulletins valables, elles sont prises en considération dans la répartition des sièges *à concurrence de 3 % du nombre total de bulletins valables*. Il faut savoir que ce plafond s'applique quel que soit le nombre réel de voix obtenues individuellement par les listes. Même si le total est, par exemple, de 6 %, la liste « agrégée » ne prendra part à la répartition des sièges qu'à concurrence de 3 %. Il conviendrait toutefois de préciser le texte de la loi à ce sujet.

16. Il est clairement indiqué que ce droit est exercé par les listes de candidats représentant une (la même) nation minoritaire donnée ou un (le même) groupe minoritaire donné « comme indiqué dans l'acte de candidature, le titre de la liste de candidats ou la déclaration du responsable de la liste de candidats ». Il convient de se féliciter de cette précision qu'avaient préconisée la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH⁶.

17. Il est aussi expressément prévu (futur article 94, paragraphe 3) que la participation d'une liste de candidats d'une nation minoritaire donnée ou d'un groupe national minoritaire à une coalition préélectorale comprenant des listes de candidats de partis politiques ou de groupes civiques ne représentant pas spécifiquement les droits des minorités n'empêche pas d'autres organisations présentant des listes de candidats de cette nation minoritaire ou de ce groupe national minoritaire de bénéficier de la règle exceptionnelle du paragraphe 2 de l'article 94. Cette mesure supplémentaire doit être saluée.

18. Pour finir, la méthode de répartition des sièges correspondant à 3 % des listes valables parmi les listes « agrégées » est ajoutée à l'article 95, ce dont il faut se féliciter et ce qu'avaient recommandé en particulier la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH⁷. Conformément à cette nouvelle disposition, les sièges seront répartis selon la méthode d'Hondt, qui est une méthode reconnue.

III. Processus électoral

A. Système électoral

19. Fait positif, l'article 66 du projet de loi, comme le projet soumis à avis en 2010, modifie le système électoral. Auparavant, conformément à l'article 96 de la loi sur les élections, la moitié des sièges obtenus par une liste électorale était attribuée dans l'ordre de la liste, tandis que l'attribution de l'autre moitié était laissée à l'appréciation des responsables de la liste. La modification proposée dans le projet de loi, selon laquelle tous les sièges remportés sont attribués dans l'ordre de la liste, est bienvenue. Il en va de même des articles 67 et 68 du projet de loi concernant les sièges vacants à pourvoir.

20. L'article 38 de la loi sur les élections donne aux partis politiques enregistrés la possibilité de s'allier au sein de coalitions pour soumettre une liste électorale commune. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'adopter des dispositions plus précises sur la question des coalitions et en particulier sur leur dissolution et sur les effets de cette mesure, conformément à leur avis précédent*⁸.

⁶ CDL-AD(2010)023, paragraphe 27.

⁷ CDL-AD(2010)023, paragraphe 29.

⁸ CDL-AD(2010)023, paragraphe 31.

21. L'article 31 du projet de loi dispose qu'aux fins de l'application du principe d'égalité entre les femmes et les hommes, la liste des candidats ne contiendra pas moins de 20 % de candidats du sexe moins représenté. Cette mesure positive doit être saluée. Toutefois, pour être efficace, cette disposition devrait exiger que les candidats de chaque sexe soient placés suffisamment haut sur la liste pour avoir une chance réelle d'obtenir un siège. La loi pourrait par exemple préciser qu'un candidat sur cinq devrait être de l'autre sexe.

B. Droit de vote

22. Comme le projet soumis pour avis en 2010, le projet de loi examiné modifie l'article 2 de la loi en vigueur en disposant que les « citoyens » (*državljan*) par opposition aux « habitants » (*gradjani*) peuvent voter s'ils sont inscrits sur les rôles électoraux. Le projet de loi remplace en outre le mot « habitant » par le mot « électeur » au sens de « citoyen » (article 5). Comme indiqué dans l'avis précédent, cette modification met la loi sur les élections en conformité avec l'article 45 de la Constitution, ce qui est une bonne chose⁹.

23. L'article 69 du projet de loi permet aux personnes qui ne peuvent attester de leur nationalité ou qui ont la nationalité de l'une des républiques de l'ex-RSFY de demeurer sur le rôle électoral jusqu'à ce qu'elles puissent apporter la preuve de leur nationalité monténégrine. Le délai devant être indiqué dans cette disposition devrait être raisonnable, car autoriser des non-ressortissants à demeurer sur le rôle électoral au-delà d'un délai raisonnable pourrait nuire à la légalité des élections d'un point de vue constitutionnel.

24. La loi sur les élections dispose qu'un ressortissant monténégrin doit être domicilié au Monténégro (a) depuis 24 mois au moins avant la date du scrutin pour avoir le droit de voter et d'être élu député (cette disposition figure aussi à l'article 45 de la Constitution), et (b) depuis 12 mois au moins avant le jour du scrutin pour avoir le droit de voter et d'être élu conseiller local.

25. En vertu de l'article 8 du projet de loi, il faut toujours être domicilié au Monténégro depuis 24 mois pour pouvoir voter aux élections législatives et locales. Cette disposition avait fait l'objet d'une appréciation négative dans l'avis conjoint précédent. Pour l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, si une condition de résidence est jugée acceptable pour les élections locales ou régionales, la durée de 24 mois prévue pour des élections à l'échelle nationale ne peut être considérée comme une restriction raisonnable¹⁰. La question de la durée de résidence déraisonnable n'est donc pas traitée. *Il est de nouveau recommandé de supprimer de la Constitution ou de la loi la condition de la durée de résidence pour les élections nationales.*

26. Le fait que le projet actuel tienne compte de la recommandation précédente en ramenant d'un an à six mois la durée de résidence requise pour les élections locales est encourageant.

C. Secret du vote et sondages au sortir des urnes

27. La question des sondages au sortir des urnes a été réglée par le projet de loi. Ces sondages peuvent désormais être organisés après le scrutin (Article 2, paragraphe 3).

⁹ CDL-AD(2010)023, paragraphe 33.

¹⁰ Conformément au « Code de bonne conduite en matière électorale » de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rév, I.1.1 c.iii et iv, une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ; cette durée ne devrait pas dépasser six mois, sauf en vue d'assurer la protection des minorités nationales.

D. Matériel électoral

28. Le projet de loi ne tient pas compte de l'inquiétude que suscite la possibilité pour les responsables de listes électorales de contrôler tous les matériels électoraux, y compris les bulletins de vote, les procès-verbaux des bureaux de vote et les rôles électoraux. L'article 77 de la loi sur les élections pourrait porter atteinte à la vie privée des citoyens, voire compromettre, dans les petites localités, le secret du vote. On peut faire valoir qu'une telle disposition va aussi à l'encontre de la protection constitutionnelle des données à caractère personnel¹¹.

E. Administration électorale

29. Dans des rapports précédents de missions d'observation d'élections, l'OSCE/BIDDH a souligné avec préoccupation que la loi sur les élections ne garantit pas le pluralisme politique des commissions électorales dans leur composition permanente. Le projet de loi semble répondre comme il convient à ces préoccupations, ce qu'il faut saluer.

30. Conformément à la nouvelle procédure de nomination (article 21 du projet de loi), la Commission électorale d'Etat comprend un président, un secrétaire et neuf membres dans sa composition permanente et un représentant agréé de chaque liste de candidats. Le candidat désigné par le parti politique ayant obtenu la majorité des sièges au parlement lors de l'élection précédente est nommé président de la Commission électorale d'Etat ; celui du parti politique arrivé en deuxième position est nommé secrétaire ; un représentant de chacun des quatre partis politiques de l'opposition parlementaire doit être nommé membre permanent de la commission.

31. Cet amendement doit être jugé positif, car il clarifie le système de nomination des membres de la commission électorale d'Etat. Il est aussi positif que les partis d'opposition puissent être représentés. Cela étant, il faudrait envisager le cas où le nombre de partis d'opposition représentés au parlement est supérieur ou inférieur à quatre. La composition des commissions électorales ne devrait pas faire l'objet d'un nouveau débat parlementaire à chaque fois qu'un parti entre (ou perd des sièges) au parlement ou rejoint la majorité ou l'opposition.

32. L'article 16 des projets d'amendements dispose que les membres permanents des commissions électorales municipales sont nommés par les assemblées municipales parmi les candidats proposés par les partis politiques qui comptent des conseillers dans les assemblées respectives. Il est *recommandé* que la loi étende la possibilité de nommer des candidats aux commissions électorales municipales dans leur composition permanente aux conseillers élus sur les listes soutenues par les groupes d'électeurs.

33. L'article 17 du projet de loi dispose que la commission électorale municipale compte un président, un secrétaire, cinq autres membres et un représentant de chacune des listes de candidats. Est président le candidat désigné par le parti politique qui a obtenu le nombre le plus élevé de sièges ou de voix à l'élection précédente ; est secrétaire le candidat du parti politique arrivé en deuxième position ; deux autres membres sont choisis dans les deux partis politiques d'opposition ayant obtenu le nombre le plus élevé de sièges ou le nombre le plus élevé de voix si le nombre de sièges est identique. Pour clarifier le texte, l'expression « le nombre le plus élevé de sièges ou le nombre le plus élevé de voix si le nombre de sièges est identique » devrait être retenue dans toute la disposition.

34. Le même article dispose aussi qu'un représentant de chacun des deux partis d'opposition représentés au sein de l'assemblée concernée ayant obtenu le nombre de sièges le plus élevé ou le nombre de voix le plus élevé si le nombre de sièges était identique lors de l'élection précédente devrait aussi être nommé membre permanent de la commission électorale

¹¹ Voir l'article 43 de la Constitution du Monténégro.

municipale. Cet amendement serait destiné à garantir une représentation politique pluraliste au sein des commissions électorales municipales. Il est toutefois *recommandé* d'envisager dans la loi le cas où un seul parti d'opposition est représenté dans une assemblée municipale, voire aucun.

35. L'article 18 des projets d'amendements porte de 15 à 20 jours avant le scrutin la période pendant laquelle les représentants agréés des responsables de listes électorales peuvent entrer dans une commission électorale municipale. Cet amendement est positif, car il 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 bureaux de vote se composent du président et de quatre membres dans leur composition permanente et d'un représentant agréé de chaque liste de candidats. Chaque parti politique représenté au sein de l'assemblée concernée a droit à un nombre de présidents de commissions de bureaux de vote en proportion des sièges de conseillers au sein de l'assemblée ; les bureaux de vote dans lesquels un parti politique donné peut proposer le candidat à la présidence de la commission du bureau sont sélectionnés par la commission électorale municipale par tirage au sort. Deux membres permanents de la commission de bureau de vote sont nommés sur proposition du parti politique ou de la coalition majoritaire au sein de l'assemblée municipale concernée (article 26 du projet de loi).

37. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent une représentation proportionnelle des minorités nationales au sein des commissions électorales municipales et des commissions des bureaux de vote dans les régions dans lesquelles ces minorités sont présentes¹².

38. Conformément aux recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH, le projet de loi prévoit la création d'un secrétariat de la commission électorale d'Etat pour aider cette dernière à assurer l'administration des élections. Cette évolution est positive. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise insistent cependant sur les recommandations qu'ils ont formulées dans le passé dans ce domaine :

- Il est recommandé d'élargir le mandat de la Commission électorale d'Etat (CEE) pour garantir que cette commission coordonne et supervise les élections municipales et nationales. Le mandat devrait en particulier prévoir l'adoption de règles contraignantes pour clarifier l'application des dispositions légales et favoriser une administration uniforme des élections de tous types à tous les niveaux.
- Il est recommandé de modifier la loi sur les élections pour faire en sorte que le mandat des membres permanents des Commissions électorales municipales (CEM) soit respecté sans qu'il puisse cesser de façon anticipée en raison de réorientations politiques au sein des conseils municipaux.
- Il est recommandé de modifier la loi sur les élections pour qu'elle impose aux autorités de l'Etat et municipales l'obligation de mettre à la disposition de la CEE et des CEM des locaux de réunion appropriés afin d'accueillir tous les membres et les représentants des groupes d'observateurs accrédités.
- Il est recommandé de modifier la loi sur les élections pour imposer à la CEE et aux CEM l'obligation d'informer comme il convient, suffisamment à l'avance, les représentants des groupes d'observateurs internes accrédités.

¹² Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.3.1.iv.

39. En réponse aux recommandations précédentes, le projet de loi élargit la portée de l'article 27, paragraphe 4 de la loi sur les élections pour faire en sorte que la commission électorale municipale assure et organise une formation appropriée de tous les membres des bureaux de vote. Il convient de saluer cette modification.

F. Dispositions relatives aux médias

40. L'égalité des chances et la neutralité de l'Etat en ce qui concerne la couverture médiatique sont des caractéristiques essentielles d'élections tenues conformément aux normes internationales¹³. Il conviendrait toutefois de veiller à ce que les règles relatives à la couverture médiatique ne portent pas atteinte au principe de la liberté des médias.

41. Le projet de loi comprend un certain nombre de dispositions nouvelles sur les médias visant à garantir l'égalité des chances (article 38ss du projet). Ces dispositions sont beaucoup plus détaillées que celles qui figurent dans la loi actuelle et ont fait l'objet d'un vaste consensus. Il est en particulier clair que les responsables de listes de candidats ont le droit de donner, quotidiennement, des informations aux citoyens sur leurs candidats, leurs programmes et leurs activités par l'intermédiaire de la société nationale de radiotélévision publique et de ses antennes régionales et locales, aux mêmes heures et/ou durant les mêmes programmes, en disposant du même temps d'antenne gratuit. De plus, les agences de radiodiffusion privées sont obligées d'accorder un temps d'antenne payant dans des conditions d'égalité aux responsables de listes vérifiées de candidats. L'égalité vaut aussi pour la présentation des annonces de réunions de propagande (article 43) et, lors de la campagne électorale, la télévision et la radio du Monténégro sont obligées d'organiser une confrontation hebdomadaire des responsables de listes et des candidats (article 47).

42. L'article 40 assure les mêmes conditions de couverture de la campagne dans les programmes d'information conformément aux normes internationales¹⁴. Les journalistes d'information devraient bénéficier de la liberté éditoriale ; il est donc recommandé d'interpréter la notion d'égalité de couverture comme n'offrant pas un traitement préférentiel à un parti ou à un candidat, et pas seulement comme l'octroi aux divers partis du même temps d'antenne dans les programmes d'information.

43. L'article 41 dispose que les représentants de l'Etat et des collectivités locales ne sont pas autorisés à profiter de la couverture que les médias leur offrent pour mettre en avant directement ou indirectement des listes de candidats et/ou des programmes. Cette modification positive peut réduire l'usage abusif que des agents publics peuvent faire des médias lors des campagnes électorales.

44. « Pendant la campagne électorale, les médias ne peuvent présenter des commentaires ou des textes qui laisseraient supposer une appartenance politique et ils ne peuvent pas faire de propagande pour un parti lorsqu'ils rendent compte de l'actualité et du travail des autorités et des agents de l'Etat » (article 51a, paragraphe 4 tel que modifié par l'article 41). Il faudrait interpréter cette disposition comme s'appliquant uniquement aux médias audiovisuels commerciaux et à but non lucratif mentionnée à l'article 51a, paragraphe 3, et non aux autres médias, en particulier à la presse partisane.

¹³ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.2.3 ; voir aussi I.3.1 sur la libre formation de la volonté de l'électeur. Voir également la Recommandation (2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

¹⁴ Voir la Recommandation (2007)15 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, II.2.

45. L'article 44 dispose notamment que, pendant la période électorale, la radio et la télévision du Monténégro sont obligées d'accorder à chaque responsable d'une liste de candidats vérifiée le même temps d'antenne gratuit par jour, c'est-à-dire : 1) pas moins de 200 secondes par jour de publicité et 2) « une couverture de trois minutes des réunions de propagande deux fois par jour, immédiatement après les actualités du soir ».

46. Si ces conditions peuvent être appliquées lors d'élections législatives, elles ne peuvent pas toujours l'être lors d'élections locales en raison du nombre potentiellement élevé de listes de candidats dans les diverses communes. Il conviendrait donc de régler les problèmes que peut poser l'application du projet d'article 44 dans son ensemble lors d'élections locales.

47. L'article 47 prévoit l'obligation de débats publics télévisés et radiophoniques entre les candidats, ce qui est louable. Toutefois, les listes de questions que les rédactions et les intervenants doivent établir devraient être comprises comme s'appliquant aux thèmes qui seront abordés et non aux questions qui seront posées, conformément au principe de la liberté des médias.

48. L'article 51 exige des médias radiodiffusés qu'ils publient leurs règles officielles de couverture des campagnes électorales. Cela étant, on ne sait pas très bien quel article de la loi actuelle sur les élections est modifié par l'article 51.

49. L'article 52 prévoit la création d'une autorité de contrôle de l'application de la loi sur l'élection des conseillers et des députés dans la partie relative aux médias. Cette évolution est encourageante.

G. Procédures de vote

50. Le projet de loi (article 61) modifie l'article 85 de la loi sur les élections en ce qui concerne le vote avec urne mobile. Désormais, deux membres du bureau de vote doivent administrer le vote avec urne mobile et la loi exige qu'ils n'appartiennent pas au même parti ni à la même coalition. Cet amendement fait suite à une recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Cela étant, la manière dont les coupons des bulletins doivent être détachés et manipulés au cours du vote avec urne mobile n'est pas traitée¹⁵.

51. Dans ses rapports finaux précédents de missions d'observation d'élections, l'OSCE/BIDDH évoquait les problèmes que soulevait le vote des détenus régi par l'article 87 de la loi sur les élections. Les procédures mises en place pour ce faire n'assurent pas toujours un secret suffisant du vote, en particulier quand le nombre d'électeurs du bureau de vote est faible. *Il est recommandé d'envisager des amendements destinés à garantir comme il convient le secret du vote des détenus.*

H. Décompte/présentation des résultats

52. L'OSCE/BIDDH a noté que lors des élections de 2009, la CEE avait publié sur son site internet les résultats ventilés par bureau de vote. Cette pratique positive est aujourd'hui confirmée par l'article 23, paragraphe 3 du projet de loi. L'article 19, paragraphe 2, qui prévoit l'affichage des résultats intermédiaires et définitifs de chaque bureau de vote sur le site web de chaque commission électorale municipale, est aussi un élément positif.

¹⁵ CDL-AD(2010)023, paragraphes 45 et 46.

I. Nouveau tour de scrutin

53. En vertu des articles 81, 83 et 89 de la loi sur les élections, la commission de bureau de vote est dissoute, une nouvelle commission est formée et un scrutin est à nouveau organisé au niveau du territoire couvert par le bureau de vote si certaines violations de la loi ont été commises. Ces dispositions avaient été remises en cause dans la mesure où l'administration électorale ne disposait d'aucune marge d'appréciation dans l'hypothèse où la violation n'aurait pas eu d'effet sur les résultats du scrutin. Le projet de loi a modifié l'article 81 de la loi sur les élections pour prévoir la possibilité de dissoudre la commission de bureau de vote et d'organiser un nouveau tour de scrutin au lieu d'imposer la dissolution, ce qui est positif. De plus, il est recommandé d'envisager de modifier les articles 83 et 89 pour imposer la tenue d'un nouveau tour de scrutin en cas de violation grave de la loi, mais uniquement si la violation constatée pourrait avoir modifié l'attribution des sièges.

IV. Conclusions

54. Dans l'ensemble, les amendements prévus par le projet de loi sont positifs, ils constituent des améliorations techniques du scrutin et renforcent la protection des droits fondamentaux, comme la non-discrimination ; un certain nombre de problèmes soulevés dans l'avis précédent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont été réglés.

55. En ce qui concerne la représentation authentique des minorités, le projet de loi prévoit le recours à un modèle général pour toutes les nations minoritaires ou autres groupes nationaux minoritaires, sans sièges réservés, avec des conditions de seuil moins sévères, ce qui tient en partie compte du poids démographique réel des minorités. Ce modèle est original et équilibré et est conforme à la Constitution et aux normes internationales applicables. Il mérite donc une appréciation positive.

56. En conclusion, le projet de loi examiné tient compte de plusieurs recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et va, d'une manière générale, dans le bon sens. D'autres amendements sont toutefois recommandés comme indiqué plus haut. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent à la disposition des autorités monténégrines pour toute coopération ultérieure.