



Strasbourg, le 8 juin 2010

CDL-AD(2010)023

Avis n°578 / 2010

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**ET**

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

**AVIS CONJOINT**  
**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION**  
**DE LA LOI SUR L'ELECTION DES CONSEILLERS LOCAUX**  
**ET DES DEPUTES DU PARLEMENT DU MONTÉNÉGRO**  
**modifiée en juillet 2006**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques**  
**lors sa 33<sup>e</sup> réunion**  
**(Venise, 3 juin 2010)**  
**et par la Commission de Venise**  
**lors de sa 83<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 4 juin 2010)**

**sur la base des observations de**  
**M. Oliver KASK (membre, Commission de Venise, Estonie)**  
**M. Peter PACZOLAY (membre, Commission de Venise, Hongrie)**  
**M. Jessie PILGRIM (expert, BIDDH/OSCE, Etats-Unis d'Amérique)**

**TABLE DES MATIERES**

I.	INTRODUCTION.....	3
A.	Généralités .....	
B.	Droits électoraux et protection des minorités nationales .....	6
II.	LE PROCESSUS ELECTORAL .....	9
A.	Système électoral .....	9
B.	Droit de vote .....	10
D.	Secret du vote et sondage au sortir des urnes .....	10
E.	Matériel électoral .....	10
F.	Administration électorale.....	11
G.	Procédures de vote.....	12
H.	Décompte / présentation des résultats .....	13
I.	Nouveau tour de scrutin.....	13
III.	CONCLUSIONS.....	13

## I. INTRODUCTION

1. Le Parlement du Monténégro a adressé à la Commission pour la démocratie par le droit (du Conseil de l'Europe, « Commission de Venise ») et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (de l'OSCE, « BIDDH/OSCE ») une demande d'examen d'une version de travail de la loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés (ci-après « le « projet de loi »), établi par un groupe de travail multipartite. La demande a été soumise le 23 mars 2010. La présente évaluation conjointe prend en considération les conclusions et recommandations antérieures formulées par le BIDDH/OSCE dans les rapports finaux rédigés par ses Missions d'observation d'élections au Monténégro, ainsi que les avancées des autorités et des partis politiques en matière d'amélioration du cadre juridique des élections et de respect des engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, et d'autres normes internationales.

2. Adoptée à l'origine en 1998, la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés a été modifiée depuis à plusieurs reprises, la dernière modification datant de 2006. La loi (ci-après « loi sur les élections ») régit la conduite des élections législatives et locales au Monténégro. Les débats sur la mise en conformité de la loi sur les élections avec la Constitution du Monténégro, qui suppose une majorité des deux tiers, ont été bloqués au sein du groupe de travail parlementaire en raison de désaccords sur l'application du principe constitutionnel de « représentation authentique » des minorités nationales au Parlement.

3. Au mois de mars 2009, il y avait 38 partis politiques enregistrés au Monténégro, dont douze représentaient des minorités nationales. Ces partis avaient des vues divergentes sur la législation à élaborer pour appliquer le principe constitutionnel de « représentation authentique » ; c'est pourquoi le BIDDH/OSCE a recommandé en 2009 de rechercher un consensus politique sur les modifications législatives destinées à assurer une « représentation authentique » des minorités nationales au Parlement<sup>1</sup>. Cependant, les efforts déployés pour mettre en œuvre les dispositions sur la représentation authentique sont restés vains jusqu'ici.

4. L'actuel projet de loi portant modification de la loi sur les élections a été élaboré par un groupe de travail multipartite. Le projet de loi, qui bénéficie du soutien de la majorité des membres du groupe de travail a été examiné, tout comme les propositions de différents partis politiques.

5. Il comprend, outre les dispositions sur la représentation authentique des minorités, des modifications de nature technique portant sur plusieurs aspects concrets du processus électoral. Il traite plusieurs questions essentielles soulevées par le BIDDH/OSCE dans ses évaluations et ses rapports antérieurs sur les élections<sup>2</sup> et il prend des mesures pour harmoniser le droit électoral avec les engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, et avec d'autres normes internationales. Les points abordés sont les suivants :

- Mesures pour assurer une « représentation authentique » des minorités nationales ;
- Garde-fous pour empêcher les candidats aux élections d'avoir des responsabilités au sein d'organes électoraux ;
- Disposition sur la formation des membres de commissions électorales ; et
- Amélioration de la transparence du système d'attribution des sièges.

---

<sup>1</sup> Rapport final de la Mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE sur les élections législatives anticipées au Monténégro, 29 mars 2009, paragraphe 20 des recommandations.

<sup>2</sup> Voir l'ensemble des rapports finaux sur les élections du BIDDH/OSCE depuis 1997 (<http://www.osce.org/odihr-elections/20443.html>) et des avis juridiques antérieurs depuis 2001 (<http://www.osce.org/odihr-elections/21075.html>).

6. Cependant, il reste d'autres questions de la loi sur les élections à traiter pour améliorer encore le cadre juridique des élections et assurer le respect par le Monténégro des engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Ainsi :

- Les exigences de délai de résidence manifestement trop longs pour les élections nationales ;
- Les restrictions au droit de se présenter comme candidat indépendant ; et
- La représentation inéquitable des partis politiques au sein des commissions électorales.

7. Le présent avis est fondé sur l'examen des documents suivants :

- Constitution du Monténégro
- Loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés, modifiée au mois de juillet 2006 (CDL-EL (2010) 010) ;
- Projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés (CDL-EL (2010) 011) ;
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (Strasbourg, 1er décembre 1995; STE n° 157);
- Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise (Venise, 18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rev) ;
- Rapport final de la Mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE, élections législatives anticipées du 29 mars 2009 au Monténégro (Varsovie, 10 juin 2009) ;
- Avis sur la Constitution du Monténégro, adopté par la Commission de Venise à sa 73e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007, CDL-AD(2007)047) ;
- Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales, adopté à sa 25e session par le Conseil des élections démocratiques (Venise, 12 juin 2008) et à sa 75e session plénière par la Commission de Venise (CDL-AD(2008)013);
- Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la République du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe (septembre 2006) ;
- Loi sur les droits et libertés des minorités (10 mai 2006) ;
- Avis du Comité consultatif sur la Convention cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 28 février 2008 (Strasbourg, 6 octobre 2008 ; ACFC/OP/I(2008)001);
- Rapport sur le droit électoral et les minorités nationales, adopté par la Commission de Venise (Venise, 25 janvier 2000 ; CDL-INF(2000)004-e) ; et
- Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens, adopté par la Commission de Venise (Venise, 11-12 mars 2005 ; CDL-AD(2005)009).

8. Le présent avis est fondé sur les traductions non officielles en anglais de la loi sur les élections, du projet de loi et de la Constitution, et il ne certifie pas l'exactitude des traductions examinées. Tout examen juridique fondé sur des lois traduites peut être affecté par des questions d'interprétation liées à la traduction.

9. Le présent avis a été adopté à sa 33e session (Venise, 3 juin 2010) par le Conseil des élections démocratiques et à sa 83e session plénière par la Commission de Venise (Venise, 4 juin 2010).

## II. DISPOSITIONS CONCERNANT LA PARTICIPATION DES MINORITES NATIONALES

### A. Généralités

10. Le Préambule de la Constitution de la République du Monténégro énumère les minorités nationales qui vivent dans le pays : Se fondant sur (...) la détermination que nous, citoyens libres et égaux, membres des peuples et minorités nationales vivant au Monténégro : Monténégrins, Serbes, Bosniaques, Albanais, musulmans, croates et autres, nous sommes attachés à un Monténégro démocratique et civique ».

11. En ce qui concerne la composition ethnique du pays, le recensement de 2003 a établi que 43% de la population se considéraient comme Monténégrins, 32% comme Serbes, 12% comme Bosniaques et musulmans, 5% comme Albanais et 1% comme Croates, alors que 7% était rangés dans la catégorie « autres ». On estime aussi que la population rom atteint 20 000 personnes environ, y compris des réfugiés du Kosovo<sup>3</sup>.

12. Le Monténégro a adopté une nouvelle Constitution en octobre 2007. L'article 79 de la Constitution énumère les droits des minorités, c'est-à-dire les droits et libertés des personnes appartenant à une nation minoritaire et à d'autres groupes nationaux minoritaires, qu'ils l'exercent individuellement ou collectivement avec d'autres. En vertu de l'article 79, paragraphe 9, ces droits comprennent « le droit de représentation authentique au Parlement de la République du Monténégro et dans les conseils de l'autonomie locale, où ils représentent une part importante de la population selon le principe d'action positive ». Cet objectif constitutionnel doit être atteint grâce aux dispositions du projet de loi.

13. En 2006, la loi sur les droits et libertés des minorités a instauré le principe d'action positive pour les minorités nationales. En effet, l'article 23 prévoyait que les minorités qui constituaient 1 à 5% de la population totale auraient droit à un siège de plus au Parlement et à trois si elles faisaient plus de 5%. Une disposition analogue figurait à l'article 24 pour renforcer la représentation des minorités nationales au sein des conseils locaux. Cependant, le 11 juillet 2006, la Cour constitutionnelle a estimé à la majorité des voix que ces dispositions étaient anticonstitutionnelles, car elles étaient contraires au principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi, consacré par la Constitution, et qu'elles constituaient en fait une tentative d'amendement de la Constitution par le Parlement<sup>4</sup>. Le rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la République du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe relève ceci :

*« 110. Il faudra examiner avec soin les implications de la décision de la Cour constitutionnelle, y compris dans le contexte du suivi de la Convention-cadre. Il faudra prendre véritablement en considération le principe de non-discrimination. En l'absence de normes européennes, la République du Monténégro est libre de décider de réserver ou non de façon non discriminatoire des sièges à certaines minorités nationales. Il convient de se rappeler que les membres de minorités votent souvent pour les partis « classiques » au Monténégro<sup>5</sup>. »*

14. En vertu de l'article 15 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), « les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les

<sup>3</sup> Rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE sur les élections législatives du 10 septembre 2006 au Monténégro (Varsovie, 28 décembre 2006), p. 15.

<sup>4</sup> Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la République du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe. Voir aussi l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi révisé d'exercice des droits et libertés des minorités nationales et ethniques au Monténégro (Venise, 18-19 juin 2004 ; CDL-AD(2004)026).

<sup>5</sup> Rapport final de la Mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE, élections législatives anticipées du 29 mars 2009 au Monténégro (Varsovie, 10 juin 2009), p. 15.

concernant». Le rapport explicatif souligne l'importance d'une participation effective des membres de minorités aux processus de décision et aux instances élues aux niveaux national et local.

15. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise comprend une disposition spécifique concernant la protection des minorités en vertu de laquelle « [c]ertaines mesures prises de façon à assurer une représentation minimale des minorités, soit en leur garantissant des sièges réservés, soit en prévoyant des exceptions aux règles normales d'attribution des sièges, par exemple en supprimant le quorum pour les partis de minorités nationales, ne sont pas contraires au principe d'égalité »<sup>6</sup>.

16. Le Code définit de plus certains principes de base pour élaborer les règles d'action positive conformément à la tradition électorale européenne ; ainsi :

- a) Les partis de minorités nationales doivent être autorisés.
- b) N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du seuil) pour les partis de minorités nationales.
- c) Ni les candidats ni les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.
- d) Les seuils électoraux ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées<sup>7</sup>.

17. Le Rapport de la Commission de Venise sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales donne aussi des suggestions sur les diverses dispositions du système électoral qui peuvent faciliter la représentation des minorités<sup>8</sup>. Le rapport souligne que les dispositions spéciales sur les droits de vote des minorités ne sont pas nécessairement contraires au principe d'égalité, mais qu'elles peuvent être considérées comme un exemple de discrimination positive. C'est pourquoi, elles doivent être justifiées selon le principe de proportionnalité, si bien qu'elles ne violent pas le principe d'égalité dans la mesure où elles sont nécessaires pour résoudre les difficultés rencontrées par les minorités dans leur participation à la vie publique.

## **B. Droits électoraux et protection des minorités nationales**

18. Le projet de loi instaure un système de représentation « authentique » des minorités qui se fonde sur les principes suivants :

- l'action positive est étendue à l'ensemble des groupes minoritaires (et pas seulement aux Albanais comme précédemment) ;

---

<sup>6</sup> [Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise](#), CDL-AD(2002)023rev, par. 23.

<sup>7</sup> Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens (CDL-AD(2005)009, par. 68).

<sup>8</sup> Rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales (CDL-AD(2008)013, par. 42):  
En bref :

- des circonscriptions électorales uninominales pourraient suffire à représenter des minorités concentrées géographiquement ;
- la représentation des minorités pourrait être facilitée par des systèmes de représentation proportionnelle,
- certaines formes de vote préférentiel impliquant un classement des candidats par ordre de préférence – vote unique transférable (proportionnel), vote alternatif (majoritaire) – pourraient faciliter la représentation des minorités,
- des seuils plus bas (ou l'exemption du seuil) pourraient favoriser la participation des minorités nationales à la gestion des affaires publiques ; et
- la délimitation des circonscriptions électorales devrait favoriser une représentation équitable.

- non seulement les partis politiques et les coalitions, mais aussi les groupes d'électeurs peuvent présenter des listes de candidats ;
- des mesures d'action positive de deux types différents sont prévues pour les groupes minoritaires importants et pour ceux qui sont de taille réduite (moins de 2%) ;
- La déclaration d'appartenance à un groupe minoritaire est purement volontaire : aucun plafond numérique n'interdit à un groupe national de bénéficier des mesures d'actions positive prévues par la loi (les listes de Monténégrins et de Serbes sont libres de déclarer qu'elles représentent un groupe minoritaire) ;
- Les voix données à une certaine minorité ne sont pas perdues ; et
- Il n'y a pas de siège réservé : pour obtenir un siège, il est nécessaire d'avoir reçu un certain nombre de voix. Toutefois, dans certaines conditions, les minorités les plus faibles bénéficient d'un siège garanti, pour autant qu'elles aient atteint un seuil donné.

19. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE rappellent que les pays doivent élaborer un large éventail de mécanismes conformément à leurs traditions historiques et juridiques et à leur système politique. Le Monténégro a mis en place un système original, où les deux institutions sont considérées en général comme étant conformes à l'héritage constitutionnel européen. Des détails en sont donnés ci-dessous.

20. L'article 21 du projet de loi, qui porte sur l'article 38, par. 2, de la loi sur les élections, remplace l'expression « partis politiques » par « responsables de listes de candidats visés au paragraphe 1er du présent article ». La disposition élargit des partis politiques aux groupes de citoyens l'éventail de ceux qui ont le droit de proposer des listes électorales. En vertu de l'article 23, un « parti politique, une coalition de partis politiques ou un groupe d'électeurs qui prend position lors des élections » peuvent participer au scrutin. C'est là un amendement bienvenu dans la mesure où il rend possible la participation des minorités sans qu'il soit nécessaire de fonder un parti politique.

21. L'article 22 du projet de loi modifie l'article 39, par. 4, de la loi sur les élections en remplaçant l'expression « représentant les Albanais du Monténégro » par « représentant les minorités nationales et les autres groupes nationaux minoritaires ». Il étend l'action positive des représentants de la minorité albanaise à l'ensemble des minorités nationales et des groupes nationaux minoritaires en général. La même modification se reflète dans d'autres articles tout au long du projet de loi, notamment l'article 25, qui renvoie à l'article 43 de la loi sur les élections. Dans tous les cas, cette mesure contribue à garantir que les minorités bénéficient toutes de la possibilité d'une représentation. C'est là une modification bienvenue conforme aux recommandations de l'OSCE qui s'était inquiétée de voir le statut de minorité protégée être reconnu uniquement aux Albanais du Monténégro, à l'exclusion de tous les autres groupes.

22. La possibilité d'assurer la représentation de la même minorité nationale par plusieurs listes est conforme aux normes européennes. Lorsqu'elle a examiné la réglementation qui liait l'enregistrement des « organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales » à une représentation parlementaire et qui fixait un seuil élevé, la Commission a exprimé des réserves en soulignant ceci :

*« ... La Commission estime que les conditions posées à l'enregistrement des organisations ne doivent pas être restrictives au point de favoriser excessivement les groupes représentés au Parlement au détriment de (nouveaux) groupes souhaitant participer à la vie publique. » Cela pourrait avoir pour effet « d'exclure d'importantes franges de la population des minorités nationales des organes représentatifs et consultatifs, ainsi que d'une série de droits de participation ; de telles conséquences apparaissent disproportionnées. »<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> CDL-AD(2005)026, par. 48 à 50.

23. La traduction anglaise du projet de loi indique que l'article 12, par. 3, est supprimé, alors que celui-ci n'existe pas dans la traduction anglaise de la loi sur les élections. Si « 12, par. 3 » est une erreur de traduction et que cette modification est destinée à supprimer le paragraphe 2 de l'article, ce serait une modification technique cohérente. *Il est recommandé de vérifier la version du projet de loi dans la langue originale pour s'assurer que la modification appropriée a été réalisée.*

24. Le projet de loi donne des indications sur les conditions d'établissement de listes électorales sur la base des intérêts des minorités. Un nouvel article 43, par. 3, prévoit ceci : « une liste de candidats aux législatives d'un parti politique ou d'un groupe de citoyens représentant une minorité nationale ou un autre groupe national minoritaire constituant 2% maximum de la population totale est dressée si elle bénéficie de la signature d'au moins 300 électeurs », tandis que les listes électorales des partis politiques représentant les minorités nationales formant plus de 2% de la population totale du pays doivent être soutenues par 1 millier de signatures. Cette disposition est une évolution encourageante, qui pourrait contribuer à favoriser la participation active des minorités à la vie politique. Il faudrait, de plus, faire référence au dernier recensement dans la loi. On pourrait se demander si le nombre de signatures nécessaires ne devrait pas dépendre de la taille de la minorité même lors des élections municipales, alors que la loi en vigueur<sup>10</sup> prévoit 200 signatures pour toute minorité.

25. L'article 26 ajoute un autre document à la liste de pièces à fournir avec la liste de candidats à la commission électorale : 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.

26. Le seuil général de participation pour l'attribution de sièges est de 3%. Cependant, en vertu de l'article 36 du projet de loi, une règle dérogatoire s'applique aux listes de candidats qui se présentent aux élections pour assurer la représentation authentique d'une minorité nationale ou d'un groupe national minoritaire. « Si aucune des listes n'obtient au moins 0,7% de bulletins valables, elles bénéficient du droit de participer à la répartition des sièges en tant que liste unique (c'est-à-dire collective) de candidats bénéficiant du total des bulletins valables qui leur ont été donnés ».

27. Le libellé du nouvel article 94, paragraphe 2, devrait être clarifié de manière à ce qu'il apparaisse sans équivoque que le système s'applique uniquement aux listes qui ont déclaré qu'elles représentent le même groupe minoritaire : si la liste d'une minorité donnée obtient au moins 3%, aucune liste du même groupe minoritaire qui est en deçà des 3% ne peut bénéficier des mesures visées au paragraphe 2.

28. Le paragraphe 3 de l'article 94 précise aussi que les listes de candidats qui représentent des minorités dont le poids démographique atteint au maximum 2% de la population totale, participent à l'attribution de sièges si elles obtiennent 0,4% au moins de bulletins valables. En pratique, cela équivaut à un siège réservé, ce qui semble avoir été retenu pour tenir compte des attentes de la minorité croate. Cependant, il est nécessaire d'avoir obtenu 0,4% des voix. Ce paragraphe devrait être modifié pour dire clairement que les chiffres liés à la population doivent être fondés sur le dernier recensement. Le seuil fait l'objet de discussions entre les responsables politiques. Les Croates ont notamment proposé de l'abaisser (à 0,2%). Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission de Venise ni au BIDDH/OSCE de se prononcer, il importe que le seuil soit réaliste pour que les petits

---

<sup>10</sup> Loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés, telle que modifiée au mois de juillet 2006 (CDL-EL(2010)010), article 43 par. 2. Voir aussi le projet de loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés (CDL-EL(2010)011), article 25.

groupes minoritaires puissent l'atteindre. Cette disposition est une heureuse nouveauté ; elle est conforme à l'article 8 de la Constitution du Monténégro, qui autorise l'adoption de mesures spéciales pour assurer l'égalité et éliminer les discriminations.

29. Le paragraphe 4 de l'article 94 ne détaille pas suffisamment les modalités de répartition des sièges entre les « listes collectives de candidats ». La loi prévoit trois modes de répartition distincts : 1) attribution en-deçà du seuil de 0,4% ; 2) attribution en-deçà du seuil de 0,7% ; et 3) attribution en deçà du seuil de 3%. Manifestement, l'attribution de sièges selon l'un des systèmes influe sur le nombre de sièges à répartir en vertu des deux autres. La loi devrait définir les étapes de chacun des processus d'attribution. Il est recommandé qu'elle le fasse pour chacun d'eux, en anticipant les anomalies mathématiques et les résultats de scrutin inattendus.

### III. LE PROCESSUS ELECTORAL

#### A. Système électoral

30. Il convient de se féliciter des modifications apportées au système électoral par l'article 38 du projet de loi. Auparavant, la moitié des sièges obtenus par une liste électorale étaient attribués dans l'ordre de la liste, en vertu de l'article 96 de la loi sur les élections, tandis que l'attribution de l'autre moitié était laissée à l'appréciation des responsables de la liste. Cette pratique induit les électeurs en erreur et amoindrit la représentativité des élections. Elle conduit les élus à ne pas rendre de comptes autant qu'ils le devraient aux électeurs. De plus, le pouvoir discrétionnaire laissé aux partis pour la moitié des sièges obtenus est contraire aux normes de transparence normalement associées aux systèmes démocratiques. Le BIDDH/OSCE a porté à maintes reprises cette situation à l'attention des autorités et des partis politiques du Monténégro pour qu'ils la révisent. La modification proposée dans le projet de loi, qui prévoit que l'ensemble des sièges remportés sont attribués dans l'ordre de la liste, est bienvenue.

31. L'article 38 de la loi sur les élections donne aux partis enregistrés la possibilité de s'allier au sein de coalitions pour soumettre une liste électorale commune. Cependant, la loi ne donne pas d'indication sur le statut des partenaires des coalitions pendant la campagne pour ce qui concerne l'accès aux médias, le financement et les dépenses, ou les conditions et règles qui s'appliquent en cas de dissolution d'une telle coalition. *Il est recommandé de modifier la loi sur les élections pour préciser clairement le statut juridique des députés, des conseillers locaux et de leurs représentants au sein des commissions électorales au cas où une coalition ou un parti est dissous. De plus, il est recommandé de modifier la loi sur les élections pour qu'elle définisse clairement les circonstances dans lesquelles une coalition cesse d'exister et les modalités officielles par lesquelles la décision de dissolution doit être signifiée. Il est aussi recommandé de modifier le cadre légal pour déterminer plus clairement les droits ou restrictions des partenaires d'une coalition au cours de la campagne électorale, leur financement et leur accès aux médias. En particulier, le cadre juridique devrait être modifié pour veiller à ce que les coalitions ne bénéficient pas d'avantages abusifs par rapport aux partis politiques qui font cavaliers seuls.*

32. Les partis de minorités nationales doivent indiquer une seule minorité nationale ou groupe d'intérêt d'une minorité nationale pour bénéficier des dispositions relatives à l'action positive (projet de loi, article 39a). Cela n'empêche pas d'autres partis ou groupes politiques de représenter plusieurs minorités pour former une liste de coalition, mais dans ce cas, le seuil général de 3% s'appliquera à la liste.

## B. Droit de vote

33. Le projet de loi examiné modifie l'article 2 de la loi en vigueur, car il prévoit que les « citoyens » (*državljeni*) par opposition aux « habitants » (*gradjani*) peuvent voter s'ils sont inscrits sur les rôles électoraux. Le projet de loi remplace de plus le terme « habitants » dans toute la loi par celui d'« électeurs » au sens de « citoyens ». Ces amendements sont destinés à harmoniser la loi sur les élections avec l'article 45 de la Constitution et sont donc une bonne chose. Etant donné que la double citoyenneté fait toujours l'objet d'un différend entre le Monténégro et la Serbie, l'article 40 prévoit que la disposition sur le suffrage des citoyens ne s'appliquera qu'un an après l'entrée en vigueur de la loi.

34. En vertu de la loi sur les élections, un ressortissant monténégrin doit avoir son domicile au Monténégro a) depuis 24 mois au moins avant la date du scrutin pour pouvoir élire et être élu en tant que député (cette disposition figure aussi à l'article 45 de la Constitution) ; et b) depuis douze mois au moins avant le jour du scrutin pour avoir le droit de voter et d'être élu comme conseiller local. Bien qu'un critère de résidence soit considéré comme acceptable pour les élections locales ou régionales, la durée de 24 mois pour les élections à l'échelle nationale et de douze mois pour les élections locales ne peut être considérée comme une restriction raisonnable<sup>11</sup>. Le projet de loi propose des modifications dans les articles correspondants de la loi sur les élections<sup>12</sup>. Cependant ces modifications sont purement linguistiques : la durée de 24 mois (indiquée dans la loi sur les élections) est changée en « deux ans » (dans le projet de loi). C'est pourquoi la durée peu raisonnable du critère de résidence n'a pas été traitée. *Il est recommandé de supprimer de la Constitution et de la loi la durée de la résidence pour les élections nationales et de raccourcir la durée de résidence pour les élections locales de manière à ce qu'elle ne dépasse pas six mois.*

## C. Secret du vote et sondage au sortir des urnes

35. L'article 2, par. 2, du projet de loi, prévoit que nul ne peut demander aux électeurs pour qui ils ont voté ou pourquoi ils n'ont pas voté. Cependant, il est d'usage dans les pays démocratiques d'autoriser les sondages au sortir des urnes. Plutôt que d'interdire à quiconque d'interroger les électeurs sur leurs choix électoraux, le secret du vote pourrait être garanti en prévoyant des sanctions pour violation de ce secret. *Il est recommandé de réfléchir à une modification de cet article pour permettre la réalisation de sondages au sortir des urnes auprès des électeurs qui y consentent.*

## D. Matériel électoral

36. Le projet de loi ne répond pas à la préoccupation existante concernant la possibilité pour les responsables de listes électorales de contrôler tous les matériels électoraux, les bulletins de vote, les procès verbaux des commissions de bureau de vote et les rôles électoraux. L'article 77 de la loi sur les élections pourrait porter atteinte à la vie privée des citoyens et, dans les localités de petite taille, compromettre même 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 personnel<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Selon le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023 rev), § I.1.1.c. iii et iv, un critère de durée de résidence peut être imposé aux ressortissants uniquement pour les élections locales ou régionales ; et cette durée ne peut dépasser six mois sauf pour protéger les minorités nationales.

<sup>12</sup> L'article 8 du projet de loi propose de modifier l'article 11 « Suffrage » de la loi sur les élections.

<sup>13</sup> Voir l'article 43 de la Constitution du Monténégro.

## E. Administration électorale

37. Le système d'administration des élections au Monténégro se compose de la Commission électorale d'Etat (CEE), de commissions électorales municipales (CEM) et de commissions électorales dans chacun des bureaux de vote. Ses structures et son organisation sont considérées en général comme efficaces. La CEE et les CEM ont des membres permanents désignés respectivement par l'Assemblée nationale (Parlement) et le conseil municipal compétent pour un mandat de quatre ans (loi sur les élections, articles 18-19). Les membres permanents de la CEE et des CEM et leurs suppléants doivent être des juristes (articles 25, par. 6, et 30, par. 6). Les CEM nomment les membres des commissions de bureaux de vote uniquement pour la durée des élections.

38. La loi sur les élections prévoit que les deux partis d'opposition représentés au sein des assemblées respectives qui ont eu la majorité des voix lors de l'élection précédente ont le droit de désigner un membre permanent à chacun des trois niveaux de l'administration électorale (CEE, CEM et commissions de bureaux de vote), alors que le reste des membres permanents des commissions sont considérés en pratique comme désignés par les partis politiques (ou les coalitions de partis) qui ont la majorité à l'assemblée. Outre les membres « permanents », l'ensemble des organes électoraux ont une composition « élargie », qui comprend des représentants de toutes les listes de candidats enregistrés. Cependant, cette composition élargie se rencontre trop tard dans le processus électoral : les membres admis à ce titre peuvent participer activement aux décisions de la commission électorale uniquement au cours des quinze jours précédant la date du scrutin (loi sur les élections, articles 26, par. 3, et 31, par. 4), après que les décisions et instructions importantes ont été publiées par la commission concernée.

39. Ainsi que cela a été décrit ci-dessus, les rapports précédents du BIDDH/OSCE ont souligné avec préoccupation que la loi sur les élections ne garantit pas le pluralisme politique de la composition permanente des commissions électorales. *Il est donc recommandé de modifier la loi sur les élections pour assurer le pluralisme politique sur ce plan au sein de la CEE, des CEM et des commissions de bureaux de vote. De même, il faudrait garantir une représentation proportionnelle des minorités nationales au sein des CEM et des commissions de bureaux de vote dans les zones où celles-ci sont présentes.*

40. Le projet de loi ajoute dans la loi sur les élections un article 20, par. 2, qui interdit aux candidats à une élection d'occuper des fonctions de membres de commissions électorales. Cette modification est à saluer.

41. Conformément aux recommandations précédentes du BIDDH/OSCE, le projet de loi prévoit la création d'un secrétariat de la Commission électorale d'Etat pour l'aider à assurer l'administration des élections. Cependant, les rapports finaux de la Mission d'observation des élections dépêchée par le BIDDH/OSCE ont recensé d'autres domaines où des modifications de la loi sur les élections amélioreraient l'administration des scrutins. Les recommandations ci-dessous visent à aider les autorités à progresser encore dans ce domaine. Elles n'ont toujours pas été traitées dans le projet de loi. Il est recommandé :

- d'élargir le mandat de la CEE pour garantir qu'elle coordonne et supervise les élections nationales et municipales. En particulier, son mandat devrait 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 ;
- de modifier la loi sur les élections pour faire en sorte que le mandat des membres permanents des CEM soit respecté sans qu'il puisse cesser de façon anticipée en raison de réorientations politiques au sein de conseils municipaux ;

- de modifier la loi sur les élections pour qu'elle impose aux autorités gouvernementales et municipales l'obligation de mettre à la disposition de la CEE et des CEM des locaux appropriés afin d'accueillir tous les membres admis au titre de la composition permanente et élargie et les représentants des groupes d'observateurs accrédités ; et
- de modifier la loi sur les élections pour imposer à la CEE et aux CEM l'obligation d'informer comme il convient et suffisamment à l'avance de toutes leurs réunions les représentants des groupes d'observateurs internes accrédités.

42. En réponse aux recommandations antérieures, le projet de loi élargit la portée de l'article 27, par. 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 de bureaux de vote. Il convient de saluer cette modification.

#### **F. Procédures de vote**

43. L'article 85 de la loi sur les élections, qui n'a pas été modifié dans le projet de loi, permet le vote avec urne mobile pour les électeurs enregistrés « qui ne peuvent se rendre au bureau de vote (personnes handicapées ou particuliers empêchés de le faire d'une autre manière) ». Le vote avec urne mobile est administré par un seul membre de la commission du bureau de vote (celui qui est chargé du vote par correspondance). Le secret du vote est sauvegardé en théorie par l'électeur, qui place son bulletin dans une enveloppe distincte, « qui est alors fermée et cachetée en présence du membre de la commission électorale ». Une fois que l'enveloppe a été rapportée au bureau de vote, l'inscription de l'intéressé sur les rôles électoraux est contrôlée, puis l'enveloppe est mise dans l'urne.

44. La disposition sur le vote avec urne mobile pourrait donner lieu à des abus, car elle permet à un unique membre de la commission électorale d'avoir en sa possession et de contrôler le bulletin complété par l'électeur avant que celui-ci soit rapporté au bureau de vote. *Il est recommandé de modifier la loi pour prévoir au minimum que deux membres de la commission d'un bureau de vote, qui ne sont pas du même parti politique, administrent ensemble les votes avec urne mobile dans la circonscription couverte par le bureau de vote.*

45. De plus, l'article 85 ne précise pas comment les coupons des bulletins doivent être détachés et manipulés au cours du vote avec urne mobile. Par ailleurs, on trouve dans la traduction anglaise, l'expression « *such an elector to cast his vote, by post* » à l'article 85. Il est possible que les mots « *by post* » aient été rajoutés par erreur dans la traduction anglaise. *Il est recommandé de modifier l'article 85 pour traiter la question de la manipulation des coupons de bulletins et préciser que le vote avec urne mobile n'a rien à voir avec le vote par correspondance.*

46. La procédure de détachement des coupons de bulletins de vote au cours de la procédure normale de scrutin, définie à l'article 82, par. 3, de la loi sur les élections est pénible. En vertu de l'article, l'électeur doit plier le bulletin, une fois qu'il l'a complété, de manière à ce que son choix soit caché, puis apporter le bulletin à un membre du bureau de vote pour détacher le coupon. On ne voit pas bien pourquoi ce coupon ne pourrait pas être détaché avant de compléter le bulletin de vote. *Il est recommandé d'envisager de modifier cet article pour permettre de détacher les coupons de contrôle avant de compléter les bulletins. Cela renforcerait le secret du scrutin.*

47. Les rapports finaux des Missions d'observation des élections précédentes du BIDDH/OSCE avaient indiqué les problèmes liés au vote des détenus, qui est régi par l'article 87 de la loi sur les élections. Il a été noté que 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 d'élaborer des modifications destinées à garantir comme il convient le secret du vote des détenus.*

### **G. Décompte / présentation des résultats**

48. Le BIDDH/OSCE a noté que lors des élections de 2009, la CEE a publié sur son site internet les résultats, ventilés par bureau de vote. C'est là une pratique positive. Cependant, celle-ci n'est pas expressément prévue par la loi sur les élections, qui ne requiert pas que les résultats soient diffusés sur Internet au niveau des bureaux de vote. La loi ne demande pas non plus que les résultats des bureaux de vote soient publiés au niveau des Commissions électorales municipales. *Il est recommandé d'inscrire dans la loi sur les élections que tous les résultats de vote, procès verbaux, tableaux de résultats et formulaires de décompte, ainsi que les décisions déterminant ou affectant les résultats du scrutin, doivent être publiés sans délai. Il faut que ces pièces soient publiés à tous les niveaux de l'administration électorale, y compris celui des bureaux de vote, des CEM et de la CEE. Des tableaux détaillés des résultats globaux, y compris les résultats par bureau de vote, devraient être publiés par toutes les commissions électorales. La loi sur les élections devrait comprendre l'obligation spécifique de publier et de diffuser dès que possible les résultats.*

### **H. Nouveau tour de scrutin**

49. En vertu des articles 81, 83 et 89 de la loi sur les élections, la commission du bureau de vote est dissoute, une nouvelle commission est formée et un scrutin, à nouveau organisé au niveau de la circonscription couverte par le bureau de vote au cas où certaines violations de la loi ont été commises. Ces dispositions ont été remises en cause auparavant dans la mesure où l'administration électorale ne disposait d'aucune marge d'appréciation dans l'hypothèse où la violation n'aurait pas affecté les résultats du scrutin. Le projet de loi a modifié l'article 81 pour prévoir que la commission électorale pourrait être dissoute et le nouveau tour de scrutin organisé, au lieu d'imposer la dissolution. *Cependant, il est recommandé d'envisager de même de modifier les articles 83 et 89 pour imposer la tenue d'un nouveau tour de scrutin en cas de grave violation de la loi, mais uniquement si l'écart constaté pourrait avoir affecté l'attribution des sièges. En principe, il ne devrait pas y avoir de nouveau tour de scrutin si une irrégularité ou une infraction électorale mineure n'a pas eu d'incidence sur l'attribution des sièges.*

## **IV. CONCLUSIONS**

50. Les modifications apportées par le projet de loi sont globalement positives. Elles constituent des améliorations techniques du scrutin et renforcent la protection de droits fondamentaux comme la non-discrimination. Toutefois, le projet de loi ne profite pas pleinement de l'occasion pour traiter certaines autres questions subsistantes qui ont été évoquées plus haut. Celles-ci supposeraient davantage d'amendements pour faire en sorte que la loi sur les élections soit pleinement conforme aux engagements pris par le Monténégro à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, et aux normes internationales.

51. En ce qui concerne la représentation authentique des minorités, le projet de loi introduit le recours à un modèle uniforme pour toutes les minorités nationales ou les groupes nationaux minoritaires sans sièges réservés. Le Code de bonne conduite en matière électorale montre que des règles spéciales garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant des dérogations aux critères normaux d'attribution de sièges pour les partis représentant les minorités nationales (par exemple dérogation à la condition de seuil) n'est en principe pas contraire à l'égalité du suffrage<sup>14</sup>. Cependant, l'attribution de sièges réservés aux représentants des minorités n'est pas un mode d'action positive indispensable.

---

<sup>14</sup> [Code de bonne conduite en matière électorale](#) (CDL-AD(2002)23 rev), § 2.4.b.

52. Le projet de loi utilise des conditions de seuil moins sévères pour assurer une représentation authentique des minorités. Le niveau de ce seuil fait l'objet d'un débat entre les partis politiques. Il est difficile de donner un avis dans l'abstrait sur cette question. Il faudrait tenir compte de la taille effective des minorités. Il faut trouver un équilibre entre les différentes circonstances et l'effet de la disposition sur le système électoral dans son ensemble.

53. Les dispositions du projet de loi sur la représentation authentique des minorités nationales sont conformes à la Constitution, aux normes européennes et aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE. Toutefois, il serait utile d'en détailler les dispositions pour les rendre plus claires, car les rapports entre le projet de loi et d'autres textes législatifs sont extrêmement complexes.