



Strasbourg / Varsovie, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)026

Or. angl.

Avis n° 989/2020 de la Commission de Venise

Avis n° ELE-MNE/375/2020 de l'OSCE/BIDDH

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

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

MONTENEGRO

AVIS CONJOINT URGENT
CONCERNANT LE PROJET DE LOI SUR L'ELECTION DES DEPUTES
DU PARLEMENT ET DES CONSEILLERS LOCAUX

Entériné par la Commission de Venise
à sa 124^e session plénière en ligne

sur la base des observations de

M. Oliver KASK (membre, Estonie)

Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)

Mme Tatyana HILSCHER-BOGUSSEVICH (experte, Commission de
Venise, Allemagne)

M. Don BISSON (expert, BIDDH)

Mme Elena KOVALYOVA (experte, BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Objet de l'avis conjoint	3
III.	Résumé.....	4
IV.	Analyse et recommandations	5
	<i>A. Cadre juridique national.....</i>	<i>5</i>
	<i>B. Système électoral, y compris représentation des minorités nationales au Parlement et équilibre hommes-femmes.....</i>	<i>6</i>
	<i>C. Droit de vote</i>	<i>7</i>
	<i>D. Administration électorale.....</i>	<i>7</i>
	<i>E. Inscription des candidats</i>	<i>13</i>
	<i>F. Réglementation applicable aux médias et aux campagnes électorales.....</i>	<i>15</i>
	<i>G. Procédures applicables le jour du scrutin.....</i>	<i>19</i>
	<i>H. Règlement du contentieux électoral et dispositions relatives aux sanctions.....</i>	<i>21</i>

I. Introduction

1. Les 28 avril et 11 juin 2020, le vice-président du Parlement du Monténégro M. Branimir Gvozdenovic, a sollicité l'avis respectivement du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « BIDDH ») et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après « Commission de Venise ») concernant le projet de Loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro (ci-après « le projet de loi »)¹. Conformément aux pratiques en vigueur, le présent avis a été préparé conjointement par le BIDDH et la Commission de Venise.

2. M. Don Bisson et Mme Elena Kovalyova ont été nommés en tant qu'experts juridiques pour le BIDDH. Mme Katharina Pabel (membre suppléant, Autriche), M. Oliver Kask (membre, Estonie) et Mme Tatyana Hilscher-Bogussevich (expert, Allemagne) ont été nommés en tant que rapporteurs pour la Commission de Venise.

3. En raison de la COVID-19 et en remplacement de l'habituelle visite d'expert dans le pays, les rapporteurs sur l'avis conjoint et les secrétariats de la Commission de Venise et du BIDDH ont tenu des réunions en ligne les 24, 25 et 26 juin 2020 avec les acteurs monténégrins suivants : le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne, le ministère de l'Intérieur, le groupe de travail pour une réforme électorale globale, les représentants de la coalition au pouvoir et des partis d'opposition au Parlement, l'Agence de prévention de la corruption, la mission de l'OSCE au Monténégro, la délégation de l'UE au Monténégro, l'Agence pour les médias électroniques (AEM), des représentants des médias, de la Commission électorale d'Etat et des organisations de la société civile. Un certain nombre d'éléments obtenus lors de ces réunions ont été pris en considération pour l'élaboration du présent avis conjoint.

4. Les avis sur les projets d'amendement à la Loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro² préparés conjointement par le BIDDH et la Commission de Venise en 2010 et 2011 ont également été pris en compte.

5. Le présent avis urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise sur l'élaboration des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)). Il a été entériné lors de sa 124^e session plénière en ligne, les 8 et 9 octobre 2020.

II. Objet de l'avis conjoint

6. Le présent avis conjoint ne concerne que le projet de loi officiellement soumis pour examen. Il ne constitue donc pas un examen exhaustif du cadre juridique et institutionnel régissant les élections au Monténégro³.

7. L'avis conjoint prend note d'évolutions positives mais se focalise sur les aspects du projet de loi nécessitant une attention ou des améliorations supplémentaires. Les recommandations qui en résultent tiennent compte des engagements pertinents pris dans le cadre de l'OSCE, des règles et standards du Conseil de l'Europe et d'autres règles et standards internationales en matière de droits de l'homme, dont le Code de bonne conduite en matière électorale élaboré par la Commission de Venise⁴, ainsi que des bonnes pratiques. Elles prennent également en considération les rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur l'observation des élections au Monténégro et les recommandations antérieures, s'il y a lieu.

¹ [CDL-REF\(2020\)030](#).

² [Avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE 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\(2011\)011\)](#) et [Avis conjoint de 2010 sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro modifiée en juillet 2006 \(CDL-AD\(2010\)023\)](#).

³ Qui inclut les amendements/lois adoptés par le Parlement le 27 décembre 2019 (Code pénal, loi sur les listes électorales, loi sur la division territoriale et loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales).

⁴ [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#).

8. Le présent avis conjoint s'appuie sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi transmise par le Parlement du Monténégro le 28 avril 2020. Il peut en découler des erreurs liées à la traduction.

9. Dans ce contexte, le BIDDH et la Commission de Venise tiennent à souligner que le présent avis conjoint n'écarte pas la possibilité qu'ils formulent à l'avenir des recommandations ou observations écrites ou orales supplémentaires sur les textes de loi en question ou la législation connexe du Monténégro.

10. Lors des réunions en ligne qui se sont tenues du 24 au 26 juin, plusieurs interlocuteurs ont informé le BIDDH et la Commission de Venise que le projet de loi, s'il était adopté, ne s'appliquerait pas aux élections qui se tiendront au Monténégro le 30 août 2020. Par conséquent, la question de la stabilité du droit électoral ne sera pas examinée dans le présent avis⁵.

III. Résumé

11. Il convient de souligner en préambule qu'une réforme électorale réussie doit au minimum reposer sur les trois éléments suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et règles et standards internationales et tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation à la faveur d'un large consensus, obtenu au terme de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ;
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale, de bonne foi.

12. Le BIDDH et la Commission de Venise insistent sur le fait qu'un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation des projets de loi accroît la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général⁶.

13. Pour commencer, le BIDDH et la Commission de Venise saluent les mesures prises par le Monténégro pour modifier le cadre juridique et institutionnel du pays relatif aux élections législatives et aux élections des conseillers locaux afin d'en assurer la conformité avec les engagements pertinents pris dans le cadre de l'OSCE, les règles et standards du Conseil de l'Europe et d'autres règles et standards internationaux en matière de droits de l'homme, ainsi que les bonnes pratiques. Dans l'ensemble, le projet de loi améliore le cadre juridique régissant les élections et tient compte d'un certain nombre de recommandations antérieures du BIDDH, de l'APCE et de la Commission de Venise. Des avancées ont été enregistrées : elles concernent notamment l'abandon des exigences de capacité juridique pour l'exercice du droit de vote, l'abaissement du nombre de signatures requises en soutien aux listes de candidats, la représentation des femmes, les informations à rendre accessibles aux personnes handicapées, l'interdiction faite aux personnes exerçant des responsabilités politiques de présenter leur candidature à la Commission électorale centrale (CEC) et l'obligation d'adopter un Code d'éthique pour les organes de l'administration électorale.

14. Compte tenu des répercussions potentielles du projet de loi sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales, les acteurs concernés sont encouragés à faire en sorte que des consultations inclusives et élargies aient lieu tout au long de la phase de rédaction et d'adoption du projet de loi, afin d'assurer un processus ouvert et transparent de nature à accroître la confiance dans la législation adoptée et plus généralement, dans les institutions de l'État concernées.

⁵ Voir en particulier le Code de bonne conduite en matière électorale, point II.2.b et la [Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral](#) (CDL-AD(2005)043).

⁶ Le paragraphe 5.8 de la [Déclaration de Copenhague de 1990 de l'OSCE](#) exige que « les lois [soient] adoptées au terme d'une procédure publique » ; en ce qui concerne la transparence du processus législatif, voir la Liste des critères de l'État de droit ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.5.

15. Pour améliorer encore la conformité du projet de loi avec les règles et standards internationales en matière de droits de l'homme et les engagements pris dans le cadre de l'OSCE, le BIDDH et la Commission de Venise font les principales recommandations suivantes :

- A. Les motifs et procédures de révocation ou de remplacement des membres des commissions électorales, y compris des bureaux électoraux, devraient être précisés davantage et soumis à un contrôle juridictionnel ; il faudrait envisager de concevoir un mécanisme de traitement des recours pour prévenir ou contrer toute utilisation abusive du droit du Parlement de dissoudre la CEC ;
- B. La composition des commissions électorales devrait assurer une représentation adéquate des minorités nationales ;
- C. Le projet de loi devrait définir des règles détaillées pour la collecte et la vérification des signatures. Des règles claires en matière de responsabilité assorties de sanctions claires en cas de violations – et notamment en cas de falsification de documents d'inscription ou d'atteinte à l'intégrité des données personnelles des électeurs – doivent être établies conformément aux précédentes recommandations du BIDDH ;
- D. La tenue d'élections répétées ne devrait être requise qu'en cas de violation patente de la loi, lorsque l'irrégularité a pu avoir une incidence sur le résultat des élections et donc sur l'attribution des mandats.

16. Par ailleurs, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent :

- A. de poursuivre l'harmonisation des différentes lois sur les élections pour éviter les conflits de lois, de combler les lacunes restantes et dans l'idéal, de procéder à une codification de l'ensemble des lois relatives aux élections ;
- B. de veiller à l'égalité des chances entre les candidats en limitant le volume de publicité politique payante ;
- C. d'envisager de soumettre toutes les commissions électorales à l'obligation de publier en ligne leurs décisions sur les recours dont elles sont saisies, immédiatement après l'adoption de ces décisions.

17. Par ailleurs, la durée de résidence requise dans le cadre des élections nationales n'est pas conforme aux bonnes pratiques, mais elle est inscrite dans la Constitution. Le BIDDH et la Commission de Venise réitèrent leur recommandation de revoir ce critère.

18. D'autres recommandations sont contenues dans le corps du texte ; elles ne seront pas détaillées ici.

IV. Analyse et recommandations

A. Cadre juridique national

19. Le cadre juridique régissant les élections au Monténégro n'est toujours pas codifié : il se compose de la Constitution, de la loi sur les élections des conseillers et représentants, de la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales, d'autres textes de loi pertinents et des instructions et règlements de la Commission électorale nationale⁷. Bien que des changements positifs aient été introduits par un certain nombre de lois connexes, par les amendements adoptés en décembre 2019 et par d'autres amendements contenus dans le projet de loi, il faudrait continuer à harmoniser les différentes lois relatives aux élections pour éviter les conflits de lois, combler les lacunes qui subsistent et assurer une plus grande transparence et une meilleure accessibilité, conformément aux précédentes recommandations

⁷ Loi sur les registres électoraux, loi sur les partis politiques, loi sur les rassemblements et événements publics, loi sur les médias, loi sur le libre accès à l'information, loi sur la Cour constitutionnelle, Code pénal, loi sur les procédures administratives générales, loi sur le contentieux administratif, loi sur les délits, etc.

du BIDDH et du Conseil de l'Europe. Dans l'idéal, il faudrait procéder à une codification pour éviter ces lacunes et prévenir tout risque de dispositions ou de calendriers contradictoires.

20. Comme indiqué précédemment, une réforme électorale réussie devrait reposer notamment sur l'adoption de la législation par un large consensus obtenu au terme de vastes consultations publiques avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce caractère inclusif contribue à la confiance générale dans la législation adoptée et les institutions étatiques concernées. **Le BIDDH et la Commission de Venise rappellent par conséquent l'importance d'adopter une législation électorale reposant sur un large consensus, obtenu au terme de consultations publiques avec l'ensemble des acteurs concernés, afin que les organisations de défense des droits de l'homme et le grand public, y compris les groupes marginalisés, disposent de toutes les informations nécessaires et puissent présenter leur point de vue avant l'adoption du projet de loi⁸.**

B. Système électoral, y compris la représentation des minorités nationales au Parlement et l'équilibre hommes-femmes

21. Le Parlement compte 81 membres élus pour quatre ans dans une circonscription nationale unique avec listes bloquées. Les sièges sont répartis selon la méthode d'Hondt ; le seuil de représentation est de 3 % avec des exceptions pour les minorités nationales. Les élections se déroulent uniquement au Monténégro et pas à l'étranger.

22. S'agissant de la méthode de répartition des sièges en général, les dispositions du projet de loi ne diffèrent pas de la loi existante (articles 120 et suivants). Les précédentes recommandations restent donc valables. On rappellera à cet égard l'importance d'assurer une représentation équitable des minorités nationales au Parlement, telle que garantie dans le Préambule et l'article 79, par. 9 de la Constitution du Monténégro⁹.

23. Les règles relatives à la représentation des minorités sont rendues plus favorables. L'article 121, paragraphe 2(1) prévoit de comptabiliser les listes de minorités comme liste unique si aucune d'entre elles n'atteint le seuil de 0,7 %, et de les admettre à la répartition des sièges dans le cas où elles auraient droit à trois sièges si elles étaient considérées comme une liste unique (le texte, ou du moins sa traduction, n'est toutefois pas parfaitement clair sur ce point). Cette disposition gagnerait à ce que les principes de ces fusions soient réglementés (par exemple en ce qui concerne l'ordre des candidats sur les listes de synthèse et la répartition des sièges entre eux)¹⁰.

24. En ce qui concerne la question de l'équilibre hommes-femmes, comme indiqué dans l'avis de 2011, il faudrait 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 » (par. 21). La loi actuelle va déjà au-delà de cette recommandation et l'article 59 du projet de loi va encore plus loin. Tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe, il porte de 30 à 40 % le quota de femmes sur les listes électorales tout en maintenant le système d'alternance¹¹ visant à assurer une représentation équitable des femmes et des hommes. L'article 59 exige qu'au moins un

⁸ Le paragraphe 18.1 du document de Moscou de 1991 de l'OSCE exige que la législation soit adoptée « au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants élus » ; voir également la Liste des critères de l'État de droit, II.5.iv.

⁹ Voir l'[Avis conjoint de 2011](#), chapitre II.

¹⁰ La règle actuelle prévoit que seules les listes de candidats qui ont obtenu au moins 3 % des suffrages valablement exprimés sont admises à participer à la répartition des sièges.

¹¹ [La Résolution 1706 \(2010\)](#) et la [Recommandation 1899\(2010\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux »](#) exigent « [...] un quota légal prévoyant non seulement une forte proportion de candidates (idéalement au moins 40 %), mais également des règles strictes de placement de ces candidates sur les listes (dans le cadre, par exemple, d'un système d'alternance hommes/femmes) et des sanctions effectives en cas de non-respect (de préférence non financières, visant plutôt la non-acceptation de candidats/listes de candidats), idéalement dans une grande circonscription et/ou une circonscription recouvrant l'ensemble du territoire national en le combinant avec des listes bloquées ».

candidat sur trois de la liste appartienne au sexe sous-représenté, contre un sur quatre dans la disposition actuelle. Cette disposition est à saluer car elle contribuera à améliorer encore la représentation des femmes sur les listes de candidats – y compris à des positions éligibles – et au sein du Parlement.

C. Droit de vote

25. Le projet de loi maintient l'obligation faite aux citoyens monténégrins (également contenue dans l'article 45 de la Constitution) d'avoir leur résidence permanente au Monténégro depuis deux ans au moins à la date du scrutin pour avoir le droit de vote et d'éligibilité aux élections législatives. Pour pouvoir voter et être candidat aux élections des conseillers locaux, une condition de résidence de six mois dans la municipalité doit être respectée. Bien que la durée de six mois pour les élections locales soit jugée acceptable, celle de deux ans pour les élections nationales semble constituer une restriction excessive, contraire au Code de bonne conduite en matière électorale et aux recommandations de longue date du BIDDH et de l'APCE¹². **Il est recommandé de supprimer de la Constitution et du projet de loi les dispositions relatives à la durée de résidence exigée pour les élections nationales.**

26. Alors que dans l'article 14 du projet de loi, le droit de vote et d'éligibilité est soumis à une condition de résidence permanente au Monténégro, l'article 115 établit des règles concernant le bureau de vote compétent au niveau national pour les électeurs résidant à l'étranger. Ce point devrait être clarifié car ces dispositions semblent contradictoires.

27. Sur un plan positif, conformément aux recommandations antérieures du BIDDH, le projet de loi abandonne les exigences de capacité juridique qui s'appliquaient au droit de vote¹³. Cette modification rend les dispositions conformes aux obligations internationales. La privation du droit de vote en raison d'un handicap mental est notamment contraire aux articles 12 et 29 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

D. Administration électorale

Commission électorale centrale

28. Le projet de loi rebaptise l'actuelle Commission électorale nationale (SEC) « Commission électorale centrale » (CEC) et introduit une nouvelle procédure pour l'élection de ses membres. Il passe de la nomination d'un membre par les partis politiques à un système « fondé sur le mérite » et réduit le nombre de membres de onze à sept. Le mandat de la CEC et des commissions électorales municipales (MEC) est étendu et passe de quatre à cinq ans. Sa durée est donc supérieure à celle du mandat des députés (voir article 5 du projet de loi), ce qui pourrait accroître l'indépendance des membres de la CEC.

29. Le projet de loi confie la gestion de l'élection des membres de la CEC à une commission établie par la Commission parlementaire chargée des élections et nominations¹⁴. Cette commission est constituée de cinq membres représentant respectivement la majorité, l'opposition ayant obtenu le plus grand nombre de sièges, l'Association des avocats, l'institution du protecteur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro ainsi que des

¹² Voir par exemple les rapports finaux de la mission d'observation électorale du BIDDH de [2018](#) et [2016](#) ainsi que les rapports d'observation des élections de l'APCE et le [rapport final 2013 de la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH](#). D'après le [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), points 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 ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales.

¹³ Dans son rapport final sur les [élections parlementaires de 2016](#), le BIDDH recommandait de revoir les dispositions relatives à la capacité juridique (article 11 de la loi antérieure) pour assurer leur conformité avec la Constitution et les obligations internationales.

¹⁴ Articles 28, 29, 30 et 31 du projet de loi.

organisations non gouvernementales remplissant les conditions requises¹⁵. La composition de la commission telle qu'envisagée assure en principe une représentation globalement équilibrée des institutions compétentes, des principales forces politiques et de la société civile. La procédure et les critères de sélection sont présentés en détail dans le projet de loi. Néanmoins, la procédure semble lourde et complexe. Si des nominations doivent avoir lieu en cas de cessation anticipée du mandat d'un ancien membre, cette procédure complexe s'applique même lorsque le mandat du nouveau membre est de courte durée et même s'il n'y a pas d'élections jusqu'à la nomination de la CEC dans sa nouvelle composition (voir article 34.2). Il pourrait en résulter un manque d'intérêt des candidats potentiels à briguer un siège à la CEC. Des erreurs pourraient également être commises dans le déroulement de la procédure. Par ailleurs, il semble plus difficile d'apprécier la neutralité de la procédure qu'avec la précédente méthode de nomination, ce qui pourrait nuire à la confiance dans l'administration électorale tout entière.

30. La Commission parlementaire publie un appel ouvert à candidatures à la CEC dans les trois mois précédant la fin du mandat des différents membres de la CEC en place. Les candidats ont quinze jours pour postuler. Immédiatement après l'annonce de l'appel à candidatures à la CEC, la Commission parlementaire invite les instances et les organisations non gouvernementales concernées à nommer les membres de la commission qui sera établie pour mener le processus de sélection. Le projet de loi ne couvre pas la situation dans laquelle ces instances ne désignent pas de candidats au terme de la période de sept jours prévue, ce qui pourrait entraver le processus.

31. La commission vérifie que les candidats à la CEC remplissent bien toutes les conditions requises, établit une liste de candidats admissibles, mène des entretiens et propose à la Commission parlementaire une liste de sept candidats. Le projet de loi n'offre pas de possibilité de recours en ce qui concerne les travaux de la Commission et les membres qu'elle propose pour la CEC, ce qui est contraire aux règles et standards internationales et aux bonnes pratiques¹⁶. Bien que le projet de loi prévoie à l'article 31 l'élaboration d'un compte rendu de l'élection des membres de la CEC, il ne contient pas de dispositions concernant ce dernier ou la publication d'autres informations sur le processus de recrutement et de sélection. **Pour accroître la transparence du système et la confiance du public, il est recommandé d'inclure dans le projet de loi des dispositions prévoyant la publication d'informations sur le recrutement des membres de la CEC.**

32. Le projet de loi prévoit que l'approbation de la liste de candidats à la CEC doit se faire à une majorité d'au moins quatre voix au sein de la commission (article 30.4), mais ne couvre pas la situation dans laquelle les membres de la commission ne parviennent pas à un accord ou s'abstiennent de voter pour certains candidats, ce qui pourrait rendre le processus encore plus complexe, voire le bloquer. **La loi devrait réglementer le processus décisionnel relatif à la désignation des candidats à la CEC et prévoir un mécanisme pour éviter les impasses.**

33. L'article 31 dispose que « la décision relative à l'élection des membres de la Commission électorale centrale » est prise par le Parlement. Pour autant, ce processus ne peut être considéré comme une élection en bonne et due forme car le Parlement ne peut qu'accepter ou refuser la liste de candidats dans son intégralité, à une majorité simple (cf. article 91 de la Constitution). Certains interlocuteurs du BIDDH et de la Commission de Venise ont dit craindre que la décision ne soit prise par la majorité politique. Comme indiqué précédemment, la composition de la commission mise en place par la Commission parlementaire chargée des élections et nominations est censée assurer une représentation globalement équilibrée. Cela

¹⁵ Cette disposition pourrait poser problème pour la nomination de candidats uniques issus de la société civile.

¹⁶ Le paragraphe 5.10 du [document de Copenhague de l'OSCE](#) prévoit que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». L'article 2(3) du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) garantit le droit à un recours juridique effectif contre les décisions de personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Voir également la Liste des critères de l'État de droit ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.E.2.a.

doit toutefois être confirmé par la pratique. Une exigence de bonne foi s'applique donc à la procédure de nomination pour éviter une composition politiquement biaisée de la CEC. Il existe également un risque que le Parlement rejette la liste. La loi devrait tenir compte de cette éventualité en précisant notamment s'il y a lieu de recommencer la procédure dans ce cas et comment éviter l'impasse.

34. On note une évolution positive dans l'article 27 du projet de loi, qui introduit des dispositions interdisant à certaines catégories de personnes de présenter leur candidature à la CEC : il s'agit des personnes qui ont exercé en tant que député ou membre d'une assemblée locale, qui ont occupé un poste au gouvernement ou en tant que président ou vice-président d'une municipalité au cours des cinq années précédentes, ou qui exercent encore ces fonctions.

35. Cette disposition s'applique également aux personnes qui ont exercé des fonctions dirigeantes au sein d'un parti politique au cours des trois années précédentes. Le projet de loi maintient l'interdiction d'appartenance à un parti visant les membres des commissions électorales de niveau supérieur (CEC et MEC)¹⁷.

36. La même disposition du projet de loi établit une liste d'infractions qui rendent une personne inéligible à la CEC et aux MEC. Elle prévoit qu'« une personne ayant été sanctionnée par une décision finale pour une infraction pénale constituant un manquement aux devoirs de sa charge, pour des actes de corruption, fraude ou vol, pour violation du droit électoral ou pour toute autre infraction pénale le rendant indigne d'exercer une fonction publique, ne peut être membre » d'une commission électorale. **Cela dit, le projet de loi ne précise pas la gravité de l'infraction en question ni la période au terme de laquelle ce critère cesse de s'appliquer (par ex. condamnation effacée), ce qui n'est pas conforme aux règles et standards internationales**¹⁸.

37. Le projet de loi supprime les dispositions qui prévoient actuellement des quotas de membres issus des minorités nationales au sein de la CEC. Par ailleurs, conformément aux précédentes recommandations du BIDDH et de la Commission de Venise, l'article 44 oblige maintenant la CEC à tenir compte de la représentation proportionnelle des minorités nationales et des communautés minoritaires lors de la constitution des MEC. **Il faudrait envisager de donner des indications sur la manière dont cette obligation pourra être respectée dans le cadre d'un recrutement ouvert fondé sur le mérite. Les rapporteurs renouvellent les recommandations qui ont déjà été faites, d'assurer de manière générale une représentation adéquate des minorités nationales dans la composition des commissions électorales, conformément aux règles et standards et obligations internationales**¹⁹.

38. Conformément aux bonnes pratiques internationales, la composition des commissions électorales – indépendamment de la méthode choisie pour les former – doit assurer le

¹⁷ Dans la loi actuelle, cette interdiction s'applique aux personnes qui ont exercé en tant que membre d'un organe directeur d'un parti politique au cours des dix années précédentes.

¹⁸ L'article 25 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) établit le droit d'accès, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques tandis que le paragraphe 23 de l'[Observation générale 25 relative à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) affirme que « l'alinéa c) de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, les critères et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables [...] ». Le paragraphe 24 du [Document de Copenhague](#) de 1990 de l'OSCE prévoit que toute restriction à des droits et libertés doit « être strictement proportionnée à l'objet de [la loi] ». Le paragraphe 7.5 du [Document de Copenhague](#) de 1990 de l'OSCE exige que le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques soit mis en œuvre sans discrimination.

¹⁹ Voir le paragraphe 31 du [Document de Copenhague](#) de l'OSCE qui interdit la discrimination et oblige les États parties à adopter des mesures assurant l'égalité dans la jouissance des droits et le paragraphe 35 qui assure une participation effective aux affaires publiques. Voir également le paragraphe II.3.1.d.iv du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) et le paragraphe 76 du rapport explicatif qui affirment que « la commission électorale peut comprendre [...] des représentants des minorités nationales ».

pluralisme et la crédibilité de l'administration électorale, qui devrait fonctionner de manière indépendante et professionnelle²⁰. Bien que le projet de loi amorce une transition d'un modèle d'administration électorale reposant sur la représentation politique à un système indépendant et plus professionnalisé, il convient de veiller à ce que les nouvelles modalités de mise en place des commissions électorales garantissent également dans la pratique une composition neutre, impartiale et équilibrée. Pour l'heure, le projet de loi ne régit nullement la question de savoir qui peut nommer les candidats à la CEC ; il contient des critères de sélection fondés uniquement sur le mérite et ne prévoit pas la recherche d'autres conflits d'intérêts ou liens potentiels. **D'autres garde-fous pourraient être envisagés pour contribuer à assurer la neutralité, l'indépendance et la composition équilibrée des commissions électorales.**

39. Le projet de loi abandonne la notion de « composition élargie » de l'administration électorale tout en préservant la possibilité pour les instances qui soumettent des listes de candidats²¹ de désigner des représentants autorisés et leurs suppléants aux commissions électorales de tous niveaux et aux bureaux électoraux. Pour lever les incertitudes concernant le rôle de ces représentants autorisés et leur participation aux processus décisionnels lors des précédentes élections, le projet de loi dit expressément que ces représentants participent aux travaux des commissions et des bureaux électoraux sans droit de décision. Par ailleurs, la disposition qui exigeait que les représentants autorisés soient des juristes a été retirée.

40. L'article 19.1 du projet de loi prévoit que les organes de l'administration électorale rendent compte de leur travail devant l'organe qui les a élus. Il faudrait clarifier cette responsabilité s'agissant de la CEC, et garantir l'indépendance de celle-ci vis-à-vis du Parlement.

41. L'article 33 énonce les motifs de révocation de membres de la CEC et autorise la CEC à présenter au Parlement une proposition de révocation pour les cas relevant de « l'exercice négligent et non professionnel des fonctions ». Il est précisé que cette formulation inclut les actes contraires aux pouvoirs réglementaires de la CEC et les manquements aux obligations prescrites par la loi. Cela dit, la procédure à suivre pour les autres motifs de révocation prévus doit être clarifiée. « L'expression publique de convictions politiques », par exemple, est un motif particulièrement vague qui pourrait donner lieu à des abus car la frontière entre politique et administration peut parfois être ténue, par exemple si le membre de la CEC propose publiquement des amendements au processus de vote qui en d'autres circonstances sont décidés par le Parlement. Il en est de même pour le motif de révocation des membres des MEC (voir article 46.3). **Il convient de respecter le principe de proportionnalité et plus généralement, de préciser les motifs et les procédures de révocation ou de remplacement des (membres des) commissions électorales, y compris des bureaux électoraux. La qualité de membre de la CEC étant considérée comme une activité à temps plein (voir article 37.1 du projet de loi), la révocation de ses membres est de nature disciplinaire et doit être soumise à un contrôle juridictionnel.**

42. L'article 35 du projet de loi donne au Parlement le droit de dissoudre la CEC si celle-ci ne se réunit pas pendant plus de six mois sans justification ou n'exerce pas les activités qui relèvent de sa responsabilité conformément aux points 1 à 24 de l'article 38 du projet de loi. Ces nouvelles restrictions du pouvoir du Parlement de dissoudre la CEC sont positives car elles rappellent les activités spécifiques de la CEC qui constituent un motif de révocation,

²⁰ Le paragraphe II.3.1.d.ii du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que « la commission devrait comprendre [...] des délégués des partis déjà représentés au parlement ou ayant obtenu au moins un certain pourcentage des suffrages » et le paragraphe 75 du rapport explicatif que « [I]es partis politiques doivent être représentés [de manière] proportionnelle [...] » ; quant aux délégués des partis, « il doit leur être interdit de faire campagne ». La [Note explicative du BIDDH de 2006 sur d'éventuels engagements supplémentaires en faveur d'élections démocratiques](#) affirme que « les personnes qui administrent les élections devraient représenter les intérêts des divers secteurs de la société, être capables d'exercer leurs fonctions de manière professionnelle et impartiale et être compétentes en matière d'administration des élections ».

²¹ Les instances qui soumettent les listes de candidats sont des partis politiques, des coalitions ou des groupes d'électeurs ; voir article 57 du projet de loi.

conformément aux bonnes pratiques internationales²². Cela dit, on pourrait se demander si la marge d'appréciation laissée au Parlement ne reste pas trop importante et ne risque pas de donner lieu à des abus.

43. Le projet de loi ne contient pas de dispositions détaillées sur la procédure qui s'applique au Parlement lorsqu'il décide de révoquer la CEC, ni sur les étapes suivantes. **Il conviendrait de prévoir un mécanisme de traitement des recours pour éviter ou contrer toute utilisation abusive du droit du Parlement de dissoudre la CEC.** Il pourrait être envisagé de donner à chaque membre de la CEC dissoute le droit de faire appel de la décision de dissolution, ou d'introduire une procédure spécifique de règlement du conflit institutionnel entre la CEC (dissoute) et le Parlement.

Commissions électorales municipales

44. De la même manière que pour la CEC, le projet de loi révisé les procédures de constitution des MEC. Le nombre de membres de la MEC est maintenu à cinq, comme dans la législation actuelle. Cela dit, au lieu d'être nommées par les assemblées municipales à partir des candidatures présentées par les partis, coalitions et groupes d'électeurs représentés au sein de l'assemblée, les MEC sont nommées par la CEC au terme d'une compétition ouverte. Les procédures d'annonce du recrutement, d'examen des candidatures, de sélection des candidats et d'adoption des décisions relatives à la composition de la MEC – y compris à la fonction distincte de secrétaire de la MEC²³ – sont régies par les articles 44 et 50 du projet de loi, ainsi que par la Loi sur les fonctionnaires et employés de l'Etat. Les dispositions de cette loi concernant la responsabilité disciplinaire des fonctionnaires et employés de l'Etat s'appliquent également à la procédure de révocation des membres de la MEC. Les changements prévus contribuent grandement à la professionnalisation des commissions électorales. Cela dit, les observations faites plus haut concernant le manque de garanties générales et d'éventuelles garanties supplémentaires d'impartialité et de composition équilibrée de la CEC du fait du recrutement ouvert envisagé s'appliquent également ici. **La loi devrait apporter des garanties plus solides et des garde-fous supplémentaires pour assurer une composition équilibrée de la MEC, ainsi que l'impartialité et la neutralité de ses membres.**

45. L'article 46 du projet de loi inclut parmi les motifs de révocation des membres de la MEC « l'exercice négligeant et non professionnel des fonctions » mais aucune précision n'est donnée sur la manière d'interpréter cette disposition, ni sur les actions ou omissions constituant ce type de conduite. Par ailleurs, le projet de loi n'indique pas la marche à suivre pour révoquer les membres de la MEC ou pourvoir les sièges qui deviennent vacants à la MEC du fait de la cessation anticipée d'un mandat. **Comme pour la CEC, la composition de la MEC devrait être renforcée pour éviter tout abus dans l'appréciation du travail des membres de la MEC.**

Bureaux électoraux

46. Le projet de loi prévoit que les membres du bureau électoral auront des suppléants, mais ne précise pas le statut de ces derniers, ni la procédure de remplacement des membres du

²² Voir les [commentaires explicatifs de l'inventaire des engagements de l'OSCE et autres principes relatifs aux élections démocratiques](#): « Les organes électoraux ne devraient pas être subordonnés à d'autres administrations de l'État s'agissant de la conduite des activités électorales » (p. 31). Voir également le paragraphe 21 du [Rapport de la Commission de Venise sur le droit électoral et l'administration des élections en Europe](#) qui affirme que « [...] des commissions électorales autonomes et indépendantes à l'égard des autres institutions gouvernementales sont de plus en plus perçues [...] comme la base d'une administration électorale impartiale [...] ».

²³ Les procédures d'élection par la CEC d'un secrétaire de la CEC sur la base d'un concours ouvert sont également soumises aux dispositions de la loi sur les fonctionnaires et employés de l'État.

bureau électoral, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales²⁴. **Il pourrait être envisagé d'introduire de telles dispositions.**

47. D'après l'article 52.5 du projet de loi, sont nommés au bureau électoral : un représentant et son suppléant pour chacun des deux partis politiques, coalitions et/ou groupes d'électeurs d'opposition au sein du Parlement/de l'assemblée concernée ayant obtenu le plus grand nombre de sièges aux précédentes élections, ou ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages en cas d'égalité du nombre de sièges. L'article 52.6 du projet de loi prévoit que s'il n'y a qu'un parti politique, coalition et/ou groupe d'électeurs d'opposition au sein de l'assemblée municipale concernée, deux représentants et leurs suppléants, appartenant à ce parti, cette coalition et/ou ce groupe d'électeurs seront nommés au bureau électoral.

48. Le projet de loi maintient les dispositions de l'actuelle loi²⁵ qui donnent le droit à ceux qui nomment les membres des bureaux électoraux de les remplacer ; ce changement doit intervenir au plus tard 24 heures avant l'ouverture des bureaux de vote et non plus 12 heures comme cela était le cas jusqu'à présent. Cela dit, le projet de loi manque de clarté quant aux situations dans lesquelles l'instance chargée de la nomination peut présenter aux MEC une « demande importante » de modification de la composition des bureaux électoraux. Ni la procédure, ni les critères d'évaluation de la demande par la MEC ne sont précisés. Cette lacune crée des incertitudes inutiles dans la composition des bureaux électoraux à la veille du scrutin et devrait être corrigée car elle risque d'avoir une incidence sur l'intégrité du processus, un point qui avait déjà suscité des critiques de la part du BIDDH dans de précédents rapports d'observation des élections²⁶. Il est important que les changements dans la composition des bureaux électoraux aient lieu suffisamment tôt pour que leurs membres puissent être formés avant les élections, et plus généralement se préparer à leur rôle. Les changements tardifs dans la composition des bureaux électoraux doivent se limiter à des situations tout à fait exceptionnelles. **Le projet de loi devrait être modifié pour n'autoriser le remplacement des membres des bureaux électoraux que dans des conditions strictes.**

Questions de procédure concernant l'administration des élections dans sa globalité

49. Contrairement aux bonnes pratiques internationales, le projet de loi prévoit que les organes d'administration des élections rendent des décisions par un vote à la majorité de leurs membres, ce qui pose un risque pour l'intégrité du processus électoral par manipulation du processus décisionnel. **Il conviendrait d'envisager une révision des procédures de prise de décision conformément aux bonnes pratiques internationales²⁷.**

50. L'article 22.3 dispose que « [l]es membres des organes d'administration des élections ont l'obligation de voter ». Cette disposition est à saluer mais on ignore si des sanctions s'appliquent dans le cas où elle ne serait pas respectée.

51. On ne sait pas qui est « la personne qui contrôle les travaux de l'organe d'administration des élections » à l'article 23.6. Est-ce un « représentant autorisé » au sens de l'article 20.3 ? Le même terme est employé à l'article 96.4.

²⁴ Le paragraphe II.3.1.f du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés.

²⁵ [CDL-REF\(2020\)031](#) ; voir maintenant l'article 52.8.

²⁶ Il est dit dans le [rapport final du BIDDH sur les élections présidentielles de 2018](#) : « De nombreux membres des bureaux électoraux ont été remplacés à l'approche du jour du scrutin, principalement par du personnel non formé. Cette disposition pose problème pour le fonctionnement normal des MEC et bureaux électoraux et doit être supprimée ».

²⁷ Le paragraphe II.3.1.h du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme qu'il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus. Le paragraphe 80 du rapport explicatif du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) recommande de faire en sorte que les « décisions se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des 2/3) de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité. Le recours au consensus est préférable ».

52. Le BIDDH a précédemment critiqué l'absence de dispositions dans la loi électorale garantissant l'impartialité et le professionnalisme de l'administration électorale²⁸. Sur un plan positif, l'article 38 du projet de loi charge la CEC d'adopter un code d'éthique pour les organes d'administration des élections et l'article 23 demande à tous les membres des commissions électorales de signer une déclaration confirmant leur adhésion à ce code. Ces obligations sont à saluer ; cela dit, il manque des mécanismes pour détecter les violations des règles professionnelles et déontologiques et y remédier. Par ailleurs, sans revenir sur la référence à l'adoption d'un code d'éthique et le passage à des commissions électorales professionnalisées aux niveaux supérieurs de l'administration, **il est recommandé de réviser le projet de loi pour y inclure des exigences générales de neutralité, d'impartialité et de professionnalisme des membres de l'administration électorale.**

53. Il convient de saluer le fait que le projet améliore les dispositions applicables aux sessions de la CEC et de la MEC en obligeant le président de la CEC ou de la MEC à tenir les représentants des médias informés des réunions et à faire en sorte qu'ils puissent les suivre. Par ailleurs, le projet de loi demande à la CEC et aux MEC de publier tous les documents et données relatifs aux élections dans un délai de 24 heures. Ces dispositions contribuent à la transparence de l'administration des élections et répondent aux recommandations du BIDDH.

E. Inscription des candidats

54. Les électeurs peuvent apporter leur signature en soutien à plusieurs listes de candidats, conformément à une précédente recommandation du BIDDH. Le projet de loi exige désormais la signature de 0,3 % des électeurs de la circonscription au lieu de 0,8 % (article 63). Bien que la loi actuelle soit déjà conforme aux règles et standards internationales, cette mesure rend la candidature encore plus accessible, ce qui est à saluer²⁹. Il est également positif que le traitement préférentiel nouvellement mis en place abaisse le nombre de signatures requises pour les partis représentant des minorités nationales. Le nombre de signatures requises dans les petites municipalités (article 63.4) peut toutefois paraître relativement élevé.

55. La suppression de la disposition selon laquelle une liste doit contenir un nombre de candidats égal à au moins 2/3 du nombre de sièges à élire (article 39 de la loi existante) permet la désignation de candidats individuels, ce qui répond à une recommandation de longue date du BIDDH³⁰. Le projet de loi tient également compte de la recommandation de 2011 du BIDDH et de la Commission de Venise sur l'adoption de règles concernant la dissolution des coalitions qui présentent des listes conjointes en demandant des accords de coalition. **Cela dit, il serait utile d'ajouter au projet de loi une obligation spécifique d'inclure dans ces accords de coalition des dispositions relatives à leur dissolution**³¹. Une autre solution consisterait à décharger les organes d'administration des élections de la tâche d'examiner les accords de coalition, d'autant plus que le projet prévoit que la liste de candidats d'une coalition ne sera enregistrée que si la CEC considère que l'accord contient des droits et responsabilités « clairement définis ». Cette disposition (article 65.3) est trop vague.

²⁸ La partie II.3.1 du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que « seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats ».

²⁹ [Code de bonne conduite en matière électorale](#), I.1.3.i : « La loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ».

³⁰ Cette disposition a été critiquée dans le [rapport final 2016 du BIDDH](#) car elle ne permettait pas la désignation de candidats individuels. Le paragraphe 7.5 du [Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE](#) affirme que les États participants « respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination ».

³¹ Voir paragraphe 20 [de l'avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE 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\(2011\)011\)](#) et paragraphe 31 de [l'avis conjoint de 2010 sur le projet de loi portant modification de la loi sur l'élection des conseillers locaux et des députés du Parlement du Monténégro modifiée en juillet 2006 \(CDL-AD\(2010\)023\)](#).

56. La recommandation faite dans l'avis conjoint de 2011 du BIDDH et de la Commission de Venise suggérant de substituer les références à certaines minorités nationales par un critère quantitatif (pourcentage de la population minoritaire établi par le récent recensement de population) n'est pas prise en compte dans le projet de loi, bien qu'un critère quantitatif soit maintenu à l'article 63 concernant les signatures de soutien³².

57. Le projet de loi exige que les documents relatifs à la désignation des candidats soient vérifiés par la CEC pour les élections nationales et par les MEC respectives pour les élections locales. Une liste peut être rejetée en cas de non-respect des délais de soumission, ou si les instances qui soumettent la liste ne corrigent pas les lacunes constatées dans un délai de 48 heures après que celles-ci ont été portées à leur connaissance par la commission électorale compétente (article 66). Le projet de loi charge la CEC de régler la collecte des signatures (article 63) mais n'établit pas de procédures pour la vérification des signatures de soutien. Cette approche n'est pas conforme aux règles et standards internationaux, qui recommandent que les éléments importants du processus électoral soient régis par la loi³³. Elle ne définit pas non plus la responsabilité des candidats et de leurs mandataires d'assurer l'authenticité des documents d'enregistrement des candidatures. **Le projet de loi devrait contenir des règles détaillées en matière de collecte et de vérification des signatures, afin que toutes les commissions électorales disposent de procédures claires et uniformes pouvant être évaluées de manière objective et suivies par les candidats et les observateurs. Des règles claires en matière de responsabilité assorties de sanctions claires en cas de violation, et notamment en cas de falsification de documents d'enregistrement ou d'atteinte à l'intégrité des données personnelles des électeurs, doivent être établies conformément aux précédentes recommandations du BIDDH et de l'APCE³⁴. D'une manière générale, les dispositions du projet de loi relatives à la collecte et à la vérification des signatures contenues ne semblent pas pleinement conformes aux règles et standards internationaux³⁵.**

58. L'article 65.2 prévoit la production d'une liste de documents pour l'enregistrement des candidats. Cette liste pourrait être raccourcie. Il ne semble y avoir aucune différence notable entre « la déclaration écrite des candidats confirmant leur acceptation de leur nomination » et « le consentement écrit des personnes, si leurs nom et prénom figurent sur la liste ». Les attestations de vote et de résidence permanente peuvent être modifiées, la CEC ayant le droit de vérifier les registres publics contenant les lieux de résidence et d'autres informations sur les candidats individuels. L'acte fondateur et le programme d'un parti politique devraient être accessibles au public et il ne devrait pas être nécessaire de les soumettre par ailleurs. Ni les partis politiques ni les coalitions ne devraient avoir l'obligation de présenter les objectifs de leur programme aux organes d'administration des élections pour faire enregistrer leurs listes de candidats (article 65.4).

³² Dans l'[avis conjoint de 2011](#), le BIDDH et la Commission de Venise recommandaient « 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 [...] ».

³³ Voir paragraphe II.2.a. du [Code de bonne conduite en matière électorale](#). Voir également les rapports finaux du BIDDH sur [les élections présidentielles de 2018](#) et [2016](#).

³⁴ La recommandation prioritaire n° 5 du [rapport final 2018 de la mission d'observation électorale du BIDDH](#) demande de modifier la loi « afin d'y inclure des instructions claires pour la vérification des signatures, un délai raisonnable pour le contrôle des signatures et des sanctions adéquates en cas de violations ». Voir également le paragraphe 58 du rapport d'observation de l'APCE de 2018.

³⁵ Voir le paragraphe I.1.3.iii du [Code de bonne conduite en matière électorale](#), « la procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais » ; le paragraphe 1 de l'Observation générale n° 25 relative à l'article 25 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) affirme que « [le Pacte] fait obligation aux États d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège ».

F. Réglementation applicable aux médias et aux campagnes électorales

59. En réponse aux précédentes recommandations du BIDDH, le projet de loi introduit des dates de début et de fin de campagne. Il complète les précédentes réglementations, qui concernaient uniquement les campagnes des candidats dans les médias, en prévoyant que la campagne électorale débute le jour de la convocation des élections et se termine avec l'annonce des résultats électoraux définitifs. Il dispose également que la période de « présentation médiatique », dont il est précisé qu'elle inclut à la fois les événements de campagne et la campagne dans les médias, commence avec l'enregistrement des listes de candidats et se termine 24 heures avant le jour du scrutin. Cette clarification de la durée de la période de campagne réglementée est bienvenue car elle offre un cadre pour garantir des conditions égales à tous les candidats et veiller à l'application d'autres règles, notamment celles concernant le financement des campagnes, les restrictions à la réalisation d'activités de campagne par les fonctionnaires et l'accès aux publicités payantes dans les médias³⁶. La définition de la campagne électorale a été harmonisée dans tout le cadre juridique relatif aux élections – notamment dans la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales – par les amendements de décembre 2019 et s'étend à un vaste ensemble d'activités rattachées au processus électoral, ce qui améliore l'intégrité et la transparence de ce dernier³⁷. Les deux lois devraient également être harmonisées en ce qui concerne la durée de la campagne électorale.

60. Cela dit, l'article 8, paragraphe 4 du projet de loi permet que les campagnes électorales débutent le jour de l'enregistrement de la liste de candidats. Cette approche ne garantit pas une durée de campagne égale et ne tient pas compte des activités de campagne liées au processus de désignation des candidats. **Pour offrir des chances égales à tous les candidats et clarifier les conditions de couverture des questions politiques par les médias, il est recommandé de faire en sorte que la date à laquelle les candidats sont autorisés à faire campagne dans les médias soit la même pour tous.**

61. L'article 74 du projet de loi prévoit que « [l]es participants à la présentation médiatique respectent la Constitution du Monténégro, les lois et les codes de déontologie et s'engagent à adopter un comportement loyal, ce qui exclut les injures et la diffamation, les violations des règles de bienséance ou l'outrage au sentiment populaire ». Cette disposition pourrait entraver l'exercice de la liberté d'expression et provoquer une autocensure dans les campagnes électorales. Il est donc recommandé de la modifier pour éviter tout abus et la rendre conforme aux règles et standards internationales, et notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³⁸. L'article 74 n'étant relié à aucune disposition du projet

³⁶ Voir à ce propos la ligne directrice I.2.3.a du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) qui souligne le principe de l'égalité des chances entre les partis et les candidats en lice.

³⁷ Article 2 de la Loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales et article 142(15b) du Code pénal.

³⁸ Le paragraphe 13 de l'[Observation générale n° 34](#) relative à l'article 19 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) affirme qu'une « [l]'existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le Pacte. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle ». Le paragraphe 11 de l'[Observation générale n° 34](#) inclut dans le champ d'application du droit à la liberté d'expression consacré par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques « [...] l'expression qui peut être considérée comme profondément offensante [...] ». Voir par. 41 et 42 de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [Lindens c. Autriche](#), n° 9815/82, 8 juillet 1986. Voir le paragraphe 1.a.iii. de la [Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère du numérique](#) : « Les États devraient veiller à ce que toute restriction de la liberté d'expression mise en œuvre pendant des périodes électorales réponde aux critères du triple test de légalité, légitimité et nécessité prévu par le droit international, ce qui implique ce qui suit : [...] 2) Toute limitation du droit de diffuser des déclarations électorales devrait respecter les règles et standards internationales, y compris l'obligation pour les personnalités publiques de tolérer un degré de critique et d'examen plus élevé que pour des citoyens ordinaires ».

de loi relative aux sanctions (articles 150-152), on ignore toujours quelles sont les conséquences d'une violation de cette disposition³⁹.

62. Les articles 80 et 81 du projet de loi donnent aux instances qui soumettent des listes de candidats et aux candidats le droit d'organiser des conférences et autres réunions publiques, ainsi que le droit de préparer du matériel de propagande et de l'afficher ou de le publier durant la période de présentation médiatique. Le droit à la liberté de réunion étant garanti à l'article 52 de la Constitution du Monténégro et le droit à la liberté d'expression à l'article 47 de la Constitution, l'idée développée par ces projets de dispositions reste floue. S'agissant des droits fondamentaux en jeu, les articles 80 et 81 du projet de loi peuvent être interprétés soit comme l'expression de droits déjà garantis dans la Constitution, soit comme des restrictions du droit à la liberté d'expression et de réunion pour toutes les personnes qui ne sont pas des « instances qui soumettent des listes électorales » durant la période de présentation médiatique, ce qui constituerait une violation de ces droits ; une autre interprétation possible serait qu'ils imposent des obligations supplémentaires aux instances qui soumettent des listes lorsqu'elles exercent leur droit d'organiser des conférences et autres réunions publiques ainsi que leur droit de préparer du matériel de propagande et de l'afficher ou de le publier durant la période de présentation médiatique, autrement dit de fournir une traduction en langue des signes et du matériel de propagande dans un format accessible aux personnes handicapées. Les articles 80 et 81 ayant trait à l'exercice de droits politiques durant la période préélectorale, il faudrait en clarifier davantage le contenu.

63. Le projet de loi ne réglemente que de manière fragmentaire les activités de campagne dans la presse écrite et n'inclut aucune disposition concernant les campagnes en ligne. Quelques règles en la matière seraient les bienvenues⁴⁰.

64. Le projet de loi oblige les médias à appliquer systématiquement le principe d'égalité à tous les candidats. Toutefois, on ignore quels sont les critères à respecter pour que ce principe soit garanti. Pour être conforme aux règles et standards internationales et aux bonnes pratiques, ainsi qu'à la législation nationale relative aux médias, le projet devrait être formulé et mis en œuvre selon le principe de l'offre et de l'accès libre, total, impartial et rapide à des informations politiques dignes de foi, sans traitement préférentiel⁴¹. Conformément au Code de bonne

³⁹ La même remarque vaut pour l'interdiction du recours abusif au passage de fonctionnaires dans les médias, voir article 73, paragraphe 2 du projet de loi.

⁴⁰ Voir paragraphe 15 de l'[Observation générale n° 34](#) : « Les États parties devraient tenir compte de la mesure dans laquelle l'évolution des techniques de l'information et de la communication, comme l'Internet et les systèmes de diffusion électronique de l'information utilisant la technologie mobile, a transformé les pratiques de la communication dans le monde entier. Les États parties devraient prendre toutes les mesures voulues pour favoriser l'indépendance de ces nouveaux moyens et garantir l'accès des particuliers à ceux-ci ». Le paragraphe 1.a.i. de la [Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les élections à l'ère du numérique](#) recommande de « mettre en place un cadre réglementaire et institutionnel qui promeut des médias libres, indépendants et pluralistes, à la fois dans le secteur traditionnel et dans le secteur numérique, et qui soit capable de fournir aux électeurs un accès à des informations complètes, précises et fiables sur les partis, les candidats et le processus électoral plus large ».

⁴¹ Le paragraphe 7.8 du [Document de Copenhague de 1990](#) demande de veiller à ce qu'« aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections ». Selon la [Recommandation CM/Rec \(2007\)15](#), « en veillant scrupuleusement à respecter l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs, ces cadres de régulation devraient également prévoir l'obligation de couvrir les campagnes électorales de manière équitable, équilibrée et impartiale à travers l'ensemble des services de programmes des radiodiffuseurs. Cette obligation devrait s'appliquer aux médias de service public et aux radiodiffuseurs privés [...] ». En ce qui concerne la couverture médiatique des campagnes électorales, l'avis conjoint de 2011 ([CDL-AD\(2011\)011](#)) recommandait de faire en sorte que les journalistes bénéficient « de la liberté éditoriale ; il est donc recommandé d'interpréter la notion d'égalité de couverture, non seulement comme l'octroi aux divers partis du même temps d'antenne dans les programmes d'information, mais aussi comme n'offrant pas un traitement préférentiel à un parti ou à un candidat ». Voir également le paragraphe 8.1.9. de la [Résolution 1897 \(2012\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Garantir des élections plus démocratiques » et le [Manuel sur le suivi des médias, à l'intention des missions d'observation des élections](#) (Varsovie : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2012), p. 14.

conduite en matière électorale, la loi devrait également déterminer si l'égalité appliquée aux candidats est une égalité stricte ou proportionnelle⁴².

65. En vertu de l'article 85 du projet de loi, les activités de campagne dans les médias privés et les médias à but non lucratif seront réglementées par les radiodiffuseurs concernés. L'article 71 oblige les radiodiffuseurs privés à proposer des services de publicité payante à tous les candidats inscrits, sur un pied d'égalité. Cela dit, le projet de loi ne donne pas d'indications sur la manière de respecter l'obligation d'égalité et de justice dans les campagnes électorales. De précédents rapports du BIDDH indiquaient par exemple que dans les médias privés, les campagnes électorales étaient marquées par un traitement préférentiel de certains candidats, ce qui engendrait, en l'absence de limites dans la loi, un « temps d'antenne payant considérable sur certains médias » et une présentation avantageuse de certains candidats. L'absence de règles claires sur les publicités politiques dans les médias privés peut compromettre la certitude, la prévisibilité et l'intégrité de la campagne. **Il est donc recommandé d'inclure dans la loi des règles claires et prévisibles concernant les publicités politiques. La différence entre les activités de campagne et la communication d'informations sur l'action gouvernementale doit également obéir à des règles claires. Pour remédier à ces insuffisances et offrir des chances égales à tous les candidats, la précédente recommandation du BIDDH consistant à limiter le volume d'annonces politiques payantes est renouvelée**⁴³.

66. Conformément aux précédentes recommandations du BIDDH, le projet de loi ne maintient pas les dispositions concernant la commission parlementaire *ad hoc* chargée de surveiller les médias, qui avaient été critiquées par le BIDDH car la mission de celle-ci faisait double emploi avec la compétence de l'Agence des médias électroniques en matière de suivi de la couverture médiatique des campagnes électorales. Cela dit, le cadre juridique ne régit pas les principes et l'étendue du suivi des activités des médias lors des campagnes électorales. **Il est recommandé de faire en sorte que l'AEM suive les activités des médias pour assurer des conditions de campagne égales dans les médias**⁴⁴.

67. Par ailleurs, le projet de loi n'établit pas un régime de sanctions complet pour les infractions liées aux campagnes électorales : un certain nombre de violations potentielles – à l'exception de la pénalisation du placement de matériels de campagne à proximité des bureaux de vote et du non-respect des règles relatives aux sondages d'opinion – ne sont donc pas couvertes⁴⁵. Fait important, les garanties prévues aux articles 7 et 33 du projet de loi contre l'utilisation abusive de ressources administratives pour la réalisation d'activités de campagne interdites par des fonctionnaires ou titulaires d'autres fonctions énumérées ne semblent pas être rattachées à des sanctions, ce qui rend la réglementation et sa mise en œuvre

⁴² [Code de bonne conduite en matière électorale](#), ligne directrice I.2.3.b : « Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien ».

⁴³ Voir le [rapport final du BIDDH sur les élections présidentielles de 2018. La Recommandation CM/Rec \(2007\)15](#) affirme que « les cadres de régulation devraient faire en sorte que la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire soit accordée à tous les partis concurrents, dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux. Les Etats membres pourraient étudier l'introduction dans leurs cadres de régulation d'une disposition limitant le volume d'espace et de temps publicitaire politique que les partis politiques ou les candidats peuvent acheter ».

⁴⁴ Dans la loi actuelle, le délai de traitement des recours concernant les mesures administratives imposées aux radiodiffuseurs par l'AEM ne correspond pas aux dates de clôture de la campagne électorale, et ne garantit donc pas un recours juridique effectif contre une décision administrative. Aux termes de l'article 140-142 de la loi sur les médias électroniques, l'AEM est autorisée à publier des avertissements ou à retirer la licence d'un radiodiffuseur en cas de violation de la loi. Les délais de traitement des recours contre les décisions de l'AEM ou de son conseil ordonnant de telles mesures sont de 15 à 30 jours.

⁴⁵ Voir point I.2.3, par. 19 du [rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale](#) : « [...] tous ces droits doivent être clairement réglementés et leur non-respect, autant par les autorités que par les participants à la campagne, doit faire l'objet de sanctions appropriées. Des voies de recours rapides doivent permettre de remédier à ces violations avant les élections ». Voir aussi le [Manuel du BIDDH sur le suivi des médias, à l'intention des missions d'observation électorale](#), p. 27.

ineffectives. C'est pourquoi, comme le soulignent les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, « [u]ne instance indépendante du point de vue fonctionnel d'autres autorités devrait être chargée de contrôler l'utilisation des ressources administratives par les partis politiques et les candidats pendant les processus électoraux. À cet égard, cette instance, indépendamment de sa forme institutionnelle, devrait agir de manière impartiale et effective ». Ces Lignes directrices disent également que « [l]e cadre juridique devrait prévoir un système efficace de recours devant une juridiction compétente, indépendante et impartiale, ou un organe judiciaire équivalent : une justice indépendante est une condition sine qua non pour que l'utilisation abusive de ressources administratives soit sanctionnée »⁴⁶.

68. Il convient de saluer le fait que le projet de loi, conformément aux règles et standards et aux bonnes pratiques internationales, contient une série de dispositions qui permettent de faire en sorte que les informations fournies en période de campagne le soient également dans un format adapté aux besoins des personnes handicapées⁴⁷. Plusieurs dispositions obligent notamment les radiodiffuseurs publics à proposer les contenus liés à la campagne dans un format accessible. Les articles 80 et 81 du projet de loi prévoient des obligations similaires demandant aux candidats aux élections d'assurer une interprétation en langue des signes lors des événements de campagne et d'adapter aux personnes handicapées les matériels de campagne comme les tracts et vidéos.

69. Le projet de loi traduit un changement d'approche notable en ce qui concerne la publication des sondages d'opinion par les médias. La précédente restriction de 15 jours prévue à l'article 63 de la loi a été considérablement réduite, passant à 48 heures avant le jour du scrutin. Cette évolution est positive. Les interdictions étendues de publication des sondages d'opinion soulèvent des questions de conformité avec le principe de la liberté d'expression et le droit de recevoir et de communiquer des informations⁴⁸ ; par ailleurs, elles pourraient ne pas atteindre leurs objectifs car il n'est pas possible dans la pratique de restreindre l'accès aux résultats de ces sondages par le biais de sites web enregistrés à l'étranger.

70. La terminologie employée au chapitre VII du projet de loi manque d'uniformité ; il serait bénéfique d'y ajouter quelques définitions. Par exemple, alors que le terme « publicité politique » est défini dans la loi sur les médias électroniques (article 96a), les expressions « annonces publiques » (article 44), « marketing politique », « marketing commercial » et « promotion marketing » (chapitre VII du projet) ne sont pas définies dans le contexte des campagnes électorales. **Dans l'ensemble, le chapitre VII contient un certain nombre d'ambiguïtés, de contradictions et de lacunes réglementaires qui appellent une clarification et une révision complète de la partie du projet de loi consacrée à la réglementation des médias.**

⁴⁶ [CDL-AD\(2016\)004](#), Ligne directrice II. C. 1.1.

⁴⁷ Le [Manuel du BIDDH pour l'observation et la promotion de la participation électorale des personnes handicapées](#) dispose que « les informations électorales essentielles devraient être disponibles dans des formats multiples et accessibles, par exemple en braille, en gros caractères, en version audio et dans un format facile à comprendre, ainsi qu'en langue des signes. Ces informations incluent les modalités de participation aux élections, de dépôt de plainte et de recours, ainsi que les résultats des élections et les bulletins d'information de l'administration électorale ». Il ajoute que « la campagne électorale doit être accessible à toutes les personnes handicapées, quel que soit leur handicap. Des mesures doivent être prises pour que les événements et matériels de campagne soient accessibles à tous. Les médias de service public devraient assurer l'égalité d'accès à l'information et donner à tous les mêmes possibilités de diffuser des messages aux personnes handicapées ».

⁴⁸ Il est dit dans le paragraphe 8 de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)15](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que « toute restriction [...] en vue d'interdire la publication/la diffusion de sondages d'opinion (sur les intentions de vote) le jour des élections ou quelques jours avant les élections devrait respecter l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme ». Dans son [Étude comparative des lois et réglementations restreignant la publication des sondages d'opinion en matière électorale](#), Article 19 conclut que « sauf circonstances particulières [...], les interdictions de plus de 24 heures se justifient rarement ».

G. Procédures applicables le jour du scrutin

71. Sur un plan positif, l'article 86 du projet de loi exige que les bureaux de vote soient accessibles aux personnes handicapées et confie expressément cette responsabilité aux commissions électorales municipales. Cela dit, le projet de loi ne contient pas de définition ou de réglementation de cette obligation : des règles supplémentaires sont donc nécessaires pour assurer la protection et la mise en œuvre effective des droits de vote des personnes handicapées. Il faudrait notamment mettre en place un mécanisme pour garantir le caractère inclusif du processus de vote et son accessibilité totale aux personnes handicapées. Les conditions seront alors réunies pour que les électeurs présentant un handicap puissent former et exprimer leur choix en toute indépendance, conformément aux règles et standards internationales et à la législation nationale⁴⁹. Les modalités de vote devraient permettre aux personnes handicapées de voter en personne et non par procuration (article 110.1 du projet de loi). Il est positif que le projet de loi prévoit de rendre les notifications aux électeurs disponibles également dans un format accessible aux personnes handicapées ; cela dit, une demande préalable doit être faite en ce sens par l'électeur concerné ou son représentant dûment mandaté. L'obligation pour les personnes handicapées de demander à l'avance à recevoir les informations liées aux élections dans un format adapté n'est pas pleinement conforme aux règles et standards internationales⁵⁰. **Le cadre juridique devrait permettre aux personnes handicapées de participer aux élections sans exclusive.**

72. L'article 103 du projet de loi maintient le droit des instances qui soumettent des listes de candidats de photocopier le matériel électoral. Il est positif que la disposition interdise de copier les extraits des registres électoraux, bien que la possibilité d'accéder aux listes d'émargement soit maintenue⁵¹. Dans un délai de sept jours suivant le scrutin, tous les documents électoraux peuvent être photocopiés sur demande. Bien que la loi soumette la copie du matériel électoral au respect de la loi relative à la protection des données à caractère personnel, le projet de loi ne précise pas comment les MEC devraient assurer la conformité avec cette loi. Par ailleurs, le délai prescrit ne semble pas constituer un moyen effectif d'assurer la protection des données à caractère personnel ou de prévenir les utilisations abusives de ces données, dans un cycle électoral où il est d'usage que les élections municipales suivent de près les élections nationales.

⁴⁹ L'article 9 de la [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) exige que pour « permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique [...] et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales ». L'article 4.1 oblige les États parties à « garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination [...]. À cette fin, ils s'engagent à : [...] (2) Prendre toutes mesures appropriées, y compris des mesures législatives, pour modifier, abroger ou abolir les lois, règlements, coutumes et pratiques qui sont source de discrimination envers les personnes handicapées ». Le paragraphe 25 de l'[Observation générale n° 2 sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) de 2014 dispose que « [...] l'obligation de garantir l'accessibilité est une obligation ex ante. Les États parties ont donc l'obligation d'assurer l'accessibilité avant que l'individu ne demande à entrer dans un espace ou à utiliser un service ».

⁵⁰ L'article 29 de la [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#) demande aux États de garantir aux personnes handicapées « la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres » et de veiller à ce que « les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ». Voir également le [Manuel du BIDDH pour l'observation et la promotion de la participation électorale des personnes handicapées](#), du BIDDH, p. 46-48.

⁵¹ Le paragraphe I du Code de bonne conduite en matière électorale affirme que le suffrage secret est l'un des principes du patrimoine électoral européen. Le paragraphe 52 de son rapport explicatif explique que « [l]e secret du vote est un aspect de la liberté de vote, qui vise à soustraire l'électeur à toutes les pressions [...]. Il s'impose à toutes les étapes de la procédure [...] », tandis que le paragraphe 54 interdit la publication des listes des votants. Cette question est examinée plus en détail dans la déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections ([CDL-AD\(2016\)028](#)). Le paragraphe 10 de l'[Observation générale n° 16 relative à l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (droit au respect de la vie privée) dispose que « [...] l'État doit prendre des mesures efficaces afin d'assurer que ces renseignements ne tombent pas entre les mains de personnes non autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les exploiter, et ne soient jamais utilisés à des fins incompatibles avec le Pacte [...] Chaque individu doit également pouvoir déterminer les autorités publiques ou les particuliers ou les organismes privés qui ont ou peuvent avoir le contrôle des fichiers le concernant ».

73. L'article 109 du projet de loi prévoit qu'après avoir rempli et plié le bulletin de vote, l'électeur le remet au bureau électoral pour en détacher un coupon de contrôle, avant de le déposer dans l'urne. **Il conviendrait de réviser la procédure de vote établie dans le projet de loi. Elle n'est pas pleinement conforme aux règles et standards internationales car elle prévoit qu'un membre du bureau électoral détache le coupon de contrôle du bulletin après que l'électeur l'a rempli, ce qui pourrait constituer une violation du secret et de l'intégrité du vote**⁵².

74. L'article 111 du projet de loi régit les conditions d'exercice du droit de vote par correspondance par les électeurs qui ne peuvent se rendre au bureau de vote en raison de leur âge, d'un handicap ou d'autres motifs similaires. Il est positif que ces groupes d'électeurs puissent exercer leur droit de vote ; cela dit, la procédure à suivre semble être complexe et manquer de transparence. Tout d'abord, un représentant dûment mandaté doit présenter au bureau électoral un formulaire signé par l'électeur concerné, demandant à voter par correspondance. On ne sait pas si cela peut être fait à l'avance, c'est-à-dire avant le jour du scrutin, car seule une limite horaire (13 h le jour du scrutin) est fixée. Ensuite, on ignore ce que signifie le terme « foyer » à l'article 111, par. 5 du projet de loi, notamment s'il s'applique également aux maisons de retraite, centres de soins spécialisés et hôpitaux. Enfin, l'électeur doit remettre sa carte d'identité ou son passeport au représentant dûment mandaté pour une vérification d'identité au bureau de vote. Au total, ces mesures représentent une certaine contrainte pour l'électeur qui ne peut se rendre au bureau de vote et pourraient l'empêcher d'exercer son droit de vote. **Il est recommandé de simplifier l'exercice du droit de vote par correspondance ; en particulier, les organes d'administration des élections devraient organiser le vote de manière proactive dans les hôpitaux et les établissements d'hébergement pour personnes dépendantes.**

75. **Il pourrait être utile d'inclure dans le projet de loi des règles permettant la vérification de l'identité de l'électeur si les dispositifs électroniques d'identification de l'électeur ne fonctionnent pas** (voir article 90.2 du projet de loi).

76. Le projet de loi précise maintenant à l'article 116 que les bulletins de vote sont valides s'il est possible d'établir la volonté de l'électeur. Cette évolution est à saluer. Par ailleurs, en cas de contestation, le projet de loi oblige les bureaux électoraux à déterminer la volonté de l'électeur en se prononçant par vote sur la validité du bulletin de vote. La liste des motifs d'invalidation des bulletins a été quelque peu élargie et inclut maintenant le cas dans lequel le nom d'une liste de candidats est ajouté à la main et celui où les bulletins de vote sont signés. Cette disposition est utile pour éliminer toute possibilité d'identification des électeurs et éviter les violations du secret du vote et les éventuelles pressions sur les électeurs.

77. En dépit de critiques répétées par les précédentes missions d'observation électorale du BIDDH et de l'APCE, le projet de loi ne remédie pas aux lacunes constatées dans les procédures de compilation des résultats électoraux au niveau des commissions électorales municipales et de la CEC. Il n'y a pas de règles concernant l'éventuelle correction des procès-verbaux des résultats, l'ouverture du matériel électoral pour la vérification et le recomptage des voix, ainsi que les mesures de transparence. Par ailleurs, le projet de loi n'oblige pas les MEC ou la CEC à se réunir pour entériner par vote les résultats définitifs de l'élection, procédure précédemment utilisée comme moyen formel d'empêcher la contestation des

⁵² Le paragraphe 5.1 du [Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE](#) mentionne comme principe : « des élections libres qui seront organisées à intervalles raisonnables, au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote [...] » ; cf. point I.3.2.2, paragraphe 34 du [rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale](#) et paragraphe 50 de l'avis conjoint de 2011 ([CDL-AD\(2011\)011](#)). Voir également les [Lignes directrices du BIDDH pour l'examen du cadre juridique relatif aux élections](#) (Varsovie : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2013), p. 54-55.

résultats définitifs. **Ces lacunes continuent de créer de l'incertitude juridique, prètent à des interprétations divergentes et appellent des règles supplémentaires**⁵³.

78. Le projet de loi prévoit que pour certains types de violations commises le jour du scrutin, un nouveau processus de vote se tiendra au bureau de vote concerné ; selon le cas, le bureau électoral pourra (articles 92 et 108) ou devra (articles 93, 94, 106 et 116.11) être dissous et remplacé par un nouveau bureau électoral⁵⁴. Des dispositions similaires de la loi actuelle ont précédemment été jugées contestables par le BIDDH et la Commission de Venise car elles ne laissent aucune marge d'appréciation à l'administration électorale concernant les violations qui n'ont pas eu d'incidence sur les résultats du vote, ce qui est contraire au principe de proportionnalité⁵⁵. **La tenue d'élections répétées devrait obéir à des règles claires et n'être requise qu'en cas de violation patente de la loi, lorsque l'irrégularité a pu avoir des incidences sur tout ou partie des résultats électoraux et donc sur l'attribution des mandats. En principe, il ne devrait pas y avoir d'élections répétées lorsque l'irrégularité ou la faute constatées dans le processus électoral n'ont pas pu influencer l'attribution des mandats**⁵⁶.

79. L'article 117 du projet de loi demande que le procès-verbal des résultats de chaque bureau de vote soit affiché de façon bien visible à l'extérieur du bureau de vote. Par ailleurs, les articles 38 et 49 du projet de loi demandent aux MEC et à la CEC de publier les résultats des élections en ligne, en les détaillant par bureau de vote, et ajoutent une obligation de rendre ces informations disponibles sous 24 heures de manière à fournir des résultats provisoires et définitifs pour l'ensemble du territoire⁵⁷. Ces nouvelles dispositions remplacent les précédentes, qui étaient vagues et demandaient la publication « immédiate » de ces informations. Elles contribuent à accroître la transparence du processus électoral et du travail de l'administration électorale et répondent à une précédente recommandation du BIDDH.

H. Traitement du contentieux électoral et dispositions relatives aux sanctions

80. D'après le rapport de 2018 de la mission d'observation électorale du BIDDH, « la procédure de traitement du contentieux électoral ne fait pas l'objet d'une réglementation complète dans le cadre juridique et n'est pas traitée de manière adéquate dans les directives de la SEC ». Même si le projet de loi contient quelques modifications, des précisions et améliorations supplémentaires sont encore nécessaires.

81. Le projet de loi ne prévoit pas de droit de contester les résultats définitifs des élections et il n'est pas possible de tenir des élections répétées dans une municipalité entière ou sur l'ensemble du territoire mais uniquement dans certains bureaux de vote, ce qui est contraire

⁵³ Voir les rapports finaux [2018](#) et [2016 de la mission d'observation électorale du BIDDH](#) et le [rapport final de la mission restreinte d'observation des élections de 2013](#) du BIDDH ainsi que le rapport 2018 de l'APCE.

⁵⁴ Les irrégularités et anomalies appelant des élections répétées concernent notamment l'inobservation du secret du vote, les irrégularités dans la conduite des procédures de vote le jour du scrutin, l'agencement du bureau de vote, le vote en groupe, l'absence de signature d'un électeur sur la liste d'émargement, l'absence des membres du bureau électoral pendant le vote, la présence de personnes non autorisées durant le vote, l'influence sur le choix des électeurs ou l'ingérence dans le processus de vote, ainsi que les irrégularités constatées lors du décompte des voix (absence de la feuille de contrôle dans l'urne ou non-concordance des chiffres de contrôle).

⁵⁵ Le paragraphe II.3.3.e du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que « l'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat ». Voir également point II.3.3, par. 103 du [rapport explicatif](#). Voir également le paragraphe 49 de l'[avis conjoint BIDDH/Commission de Venise de 2010 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\)](#).

⁵⁶ Ligne directrice II.3.3.e. du [Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif](#). Voir également le paragraphe 49 de l'[avis conjoint BIDDH/Commission de Venise de 2010 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\)](#). Voir également les [Lignes directrices du BIDDH pour l'examen du cadre juridique relatif aux élections](#) (Varsovie : Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, 2013), p. 63-64.

⁵⁷ Cette disposition répond à la recommandation prioritaire n° 6 du rapport final 2018 du BIDDH.

aux règles et standards internationales⁵⁸. **Il est recommandé de reconsidérer l'approche suivie jusqu'à présent en ce qui concerne la contestation des résultats électoraux dans toutes les élections (notamment par le biais du contrôle juridictionnel) et la qualité pour agir en justice dans ce type de contentieux⁵⁹. La loi devrait autoriser l'instance de recours à annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou d'un bureau de vote.**

82. L'article 133 du projet de loi affirme que « la procédure électorale est une procédure judiciaire spéciale et urgente » sans en préciser la portée ou les effets sur le travail des organes administratifs, en dehors des délais rapides prescrits par le projet de loi. Le délai d'examen des recours par les MEC et la CEC est étendu et passe de 24 à 48 heures. Bien que cette évolution soit positive, il pourrait être utile de réexaminer les délais et de les diversifier pour assurer un recours juridique effectif, tenant compte des spécificités des différentes catégories de recours et du calendrier électoral général. Par exemple, les recours relatifs à des violations ou irrégularités affectant l'exercice du droit de vote le jour du scrutin nécessiteraient un examen immédiat, tandis que ceux exigeant une vérification des faits auraient besoin de délais étendus, conformément aux règles et standards internationales et aux recommandations du BIDDH⁶⁰. **Il est recommandé de clarifier dans la loi les délais prescrits pour déposer un recours puis faire appel si nécessaire, ainsi que les délais d'examen de ces recours.**

83. L'article 137 du projet de loi remplace le principe du « silence positif » pour les recours auxquels l'organe électoral compétent ne donne pas suite conformément à l'article 109 de l'actuelle loi et oblige la CEC à examiner les recours non réglés par les MEC⁶¹. Cela dit, le projet de loi n'indique pas comment la CEC déclenche l'examen visé à l'article 137 ; il conviendrait de régler ce point pour assurer la sécurité juridique et l'efficacité du recours juridique proposé. Par ailleurs, alors que l'article 136 prévoit un droit de recours contre les inactions des bureaux électoraux et MEC, le projet de loi ne précise pas les conséquences

⁵⁸ Le paragraphe II.3.3.3.e du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que « [l']instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat ». L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote ». S'agissant des recours contre les résultats des élections, le paragraphe II.3.3.3.f recommande une qualité pour agir directe : « Tout candidat et tout électeur [...] ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections ». Point II.3.3 ; le paragraphe 92 du [rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale](#) affirme que les particuliers peuvent contester les résultats des élections en invoquant les irrégularités dans la procédure de vote.

⁵⁹ Le paragraphe 49 du rapport de la Commission de Venise sur l'annulation des résultats des élections ([CDL-AD\(2009\)054](#)) affirme que « [l]e fait de savoir qui a la capacité de saisir la juridiction compétente d'un recours portant sur les résultats des élections et d'en demander l'annulation permet de déterminer le degré d'accessibilité aux tribunaux. Le droit de vote et le droit d'éligibilité sont en effet garantis par la possibilité de déposer un recours devant la juridiction compétente. Au cas où les élections ont été entachées de violations de la loi, le droit constitutionnel individuel de voter ou d'être élu est violé. Un tel droit devrait ouvrir la voie d'un recours individuel, même si cela ne conduit pas toujours à l'annulation des résultats des élections. L'annulation des résultats n'est pas indispensable si l'infraction à la législation électorale est de faible ampleur et n'a pas de répercussions sur les résultats des élections (liste des membres du corps électoral) ».

⁶⁰ Le paragraphe 5.10 du [document de Copenhague de l'OSCE](#) prévoit que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». Le [Code de bonne conduite en matière électorale](#) prévoit un délai de trois à cinq jours en première instance (II.3.3.g) ; le paragraphe 95 de son rapport explicatif ajoute que « les délais doivent cependant être assez longs pour permettre un recours, pour garantir l'exercice des droits de la défense et une décision réfléchie ». Voir aussi l'article 2.1 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), le paragraphe 18.2 du [Document de Moscou de 1991 de l'OSCE](#), et la [Rec\(2004\)20](#) du CdE sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration. Voir la recommandation n° 17 du [rapport final 2016 de la mission d'observation électorale du BIDDH](#) et la recommandation prioritaire n° du [rapport final 2013 de la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH](#). Voir aussi le [Manuel du BIDDH/OSCE pour l'observation du règlement du contentieux électoral](#).

⁶¹ Précédemment, l'action de la SEC déclenchait l'application de la règle contenue dans le paragraphe 3 de l'article 109 entraînant l'acceptation automatique des recours (voir [rapport final 2018 de la mission d'observation électorale du BIDDH](#)) ; si les moyens d'action de la CEC ne sont pas mis en œuvre, la nouvelle disposition pourrait entraîner un retard dans l'examen des recours.

d'un non-examen des recours par la CEC. Cette situation doit être corrigée⁶². Il convient également d'examiner les modalités de calcul, en cas d'inaction, du délai de 72 heures prévu à l'article 135 du projet de loi pour les recours contre des décisions ou actions. Dans le choix des recours juridiques, le principe de la procédure accélérée prévu dans le projet de loi pour le traitement du contentieux électoral doit être respecté et aucune charge administrative supplémentaire ne doit être imposée aux requérants qui demandent le rétablissement de leurs droits. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, « la procédure [pour déposer ou examiner une plainte en matière électorale] doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours »⁶³. **Pour pallier ces insuffisances, il pourrait être utile de revoir les dispositions du projet de loi concernant les recours auxquels il n'est pas donné suite, en veillant à l'existence de mécanismes dénués de formalisme pour le traitement du contentieux électoral.**

84. Dans leurs précédents rapports, les missions d'observation électorale du BIDDH et de l'APCE ont fait remarquer que les commissions électorales n'assuraient pas toujours la transparence du processus de traitement du contentieux électoral car les décisions relatives aux recours, notamment au niveau des MEC, n'étaient pas publiées de manière systématique ou en temps utile ; de plus, aucun registre des recours n'était tenu. La transparence des dispositifs de traitement du contentieux électoral au sein des commissions électorales devrait être assurée par les méthodes de travail de l'administration électorale : cela peut se faire, par exemple, en ouvrant les réunions au public et en rendant obligatoire la publication des procès-verbaux des réunions sur le web ou la retransmission des réunions. Par conséquent, pour répondre aux préoccupations de longue date et respecter l'exigence de transparence des procédures de traitement du contentieux électoral, **il est recommandé d'inclure dans la loi des règles visant à assurer la transparence et la publicité des décisions des commissions électorales en matière de contentieux électoral, notamment en veillant à la publication de ces décisions par toutes les commissions électorales**⁶⁴.

85. La cohérence des paragraphes consacrés aux peines et sanctions est améliorée : par opposition à la loi actuellement en vigueur qui sanctionne également plusieurs infractions graves en matière électorale, le projet de loi ne régit qu'une catégorie d'infractions pénales (délits) ; le cadre normatif est complété par le Code pénal récemment modifié qui prévoit des sanctions pour les infractions graves⁶⁵. Cela dit, le manque de clarté du projet de loi concernant la définition du *corpus delicti* des infractions a une incidence sur la qualification des actes et ne crée pas les conditions nécessaires pour fixer les sanctions de manière uniforme. Sur un plan positif, les dispositions pénales du projet de loi couvrent un ensemble plus vaste d'infractions à la législation électorale que la loi actuelle⁶⁶. Cela dit, il subsiste un vide juridique

⁶² Le paragraphe 5.10 du [document de Copenhague de 1990 de l'OSCE](#) prévoit que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». L'article 2(3) du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) garantit le droit à un recours juridique effectif contre les décisions de personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Voir également la Liste des critères de l'État de droit ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.E.2.a.

⁶³ [Code de bonne conduite en matière électorale](#), Lignes directrices II. 3.3 b.

⁶⁴ La [Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise sur le règlement du contentieux électoral](#) dispose que « le système de dépôt et d'instruction des plaintes devrait être transparent, avec publication des plaintes, des réponses et des décisions. La transparence donne aux plaignants et aux électeurs l'assurance qu'il est remédié aux fraudes électorales, et possède aussi un effet dissuasif » (citant le paragraphe 100 du rapport CDL-AD(2013)016). Le paragraphe 121 du rapport de la Commission de Venise sur les possibilités de fraude électorale basée sur une manipulation de chiffres ([CDL-AD\(2010\)043](#)) affirme que « chaque action de l'administration électorale devrait être publiée de façon officielle, largement diffusée auprès des parties prenantes à l'élection et susceptible d'appel devant un tribunal. La publicité peut être assurée dans les médias publics et être diffusée immédiatement sur Internet ».

⁶⁵ Les modifications les plus récentes du Code pénal, introduites en décembre 2019, condamnent un certain nombre de violations des règles de financement des campagnes.

⁶⁶ Le projet de loi prévoit par exemple des peines sanctionnant le fait de demander à des électeurs d'identifier ou de comptabiliser les électeurs dans les bureaux de vote et l'usage illégal de moyens de communication électroniques dans les bureaux de vote (paragraphes 1,3, 6, 7 de l'article 151) ; il établit une responsabilité de l'administration électorale en cas de manquement à ses obligations d'informer les médias de ses réunions, de garantir l'accès des personnes handicapées aux bureaux de vote et d'assurer la sécurité des matériels électoraux (paragraphes 1 à 3 de l'article 152).

quant aux conséquences d'une violation de certaines dispositions du projet de loi, et notamment des règles relatives aux campagnes dans les médias et à la réalisation d'activités de campagne par des fonctionnaires. **Les dispositions pénales du projet de loi doivent être complétées pour assurer la sécurité juridique et gagneraient à être révisées.**