

DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2015)39

31 décembre 2015

fmondoc39_2015

Or. Angl.

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Dialogue postsuivi avec le Monténégro

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Podgorica (17 – 19 novembre 2015)

Corapporteurs : M. Terry Leyden, Irlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et M. Ionuț-Marian Stroe, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Notre visite d'information dans le cadre du dialogue postsuivi avec le Monténégro avait pour objet d'examiner les évolutions survenues depuis la Résolution 2030 (2015) et d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée. Nous nous sommes principalement intéressés aux évolutions politiques récentes, à la situation des médias et à la question de la confiance dans le processus électoral, notamment en vue des prochaines élections législatives de 2016. Les autres priorités fixées dans la Résolution 2030 (2015), en particulier la réforme du pouvoir judiciaire et la lutte contre la corruption, seront examinées lors de la prochaine visite des corapporteurs en 2016.

2. Le 27 janvier 2015, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a décidé, au vu des progrès réalisés par le pays depuis 2012, de clore la procédure de suivi relative au Monténégro et d'engager un dialogue postsuivi. L'Assemblée a insisté sur « l'excellente coopération établie entre les autorités monténégrines et le Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission de Venise » et sur les efforts déployés par le pays sur la voie l'intégration européenne. Elle s'est tout particulièrement félicitée des mesures prises par les autorités monténégrines pour lutter contre la discrimination et pour accueillir et intégrer les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI), notamment au moyen d'une loi révisée sur les étrangers. Toutefois, l'APCE a souligné que la procédure de suivi serait réouverte si le pays ne parvenait pas à mener à bien une série de réformes – concernant le processus électoral, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et la situation des médias – d'ici à la fin de 2017.

3. La Commission européenne a publié son rapport de suivi 2015 sur le Monténégro juste avant notre visite, indiquant que huit nouveaux chapitres de négociation avaient été ouverts pendant la période de référence. Concernant les chapitres 23 et 24, elle a noté que des progrès appréciables avaient été accomplis dans l'amélioration du cadre législatif touchant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la lutte contre la corruption. Cependant, elle a estimé que le Monténégro avait encore des progrès à faire en ce qui concernait le renforcement de son cadre institutionnel et l'obtention de résultats concrets dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Les négociations en cours sur les chapitres 23 et 24 sont extrêmement importantes pour le dialogue postsuivi de l'APCE, dans la mesure où les efforts du Monténégro sur la voie de l'intégration européenne contribuent également au respect de ses obligations statutaires vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

4. Notre visite nous a permis de mieux comprendre quels étaient les problèmes sous-jacents, les dynamiques politiques au sein de la coalition au pouvoir et de l'opposition et entre ces dernières, et les

¹ Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 28 janvier 2016.

obstacles à un règlement de la situation fondé sur le retour à un dialogue politique constructif entre la majorité et l'opposition parlementaires. Nous avons également noté que la perspective de rejoindre l'OTAN était un facteur important dont il fallait tenir compte pour comprendre les évolutions politiques récentes. Pour les partis au pouvoir, l'adhésion à l'OTAN constitue une priorité stratégique, tandis que les opposants au projet attendent des autorités qu'elles organisent un référendum sur l'adhésion. Lors de notre réunion avec le Parti démocratique des socialistes du Monténégro (DPS), nous avons appris que le Parlement monténégrin avait adopté une résolution symbolique en faveur de l'intégration du pays dans l'OTAN, 50 députés sur 79 ayant voté pour, sur la base de sondages d'opinion indiquant que près de la moitié de la population y était favorable. Après notre visite, le 2 décembre 2015, les ministres des affaires étrangères de l'OTAN ont décidé d'inviter le Monténégro à engager des pourparlers d'adhésion afin de devenir le 29^e membre de l'OTAN. Grâce à cette décision, les pourparlers d'adhésion pourront commencer début 2016. Dans le cadre de ce processus, il est attendu du Monténégro qu'il poursuive ses réformes – sur l'adaptation de la défense et les réformes internes, notamment en ce qui concerne l'Etat de droit – et qu'il continue de mobiliser l'opinion publique en faveur de l'adhésion à l'OTAN. Comme l'ont montré les déclarations des représentants des autorités russes, ces faits nouveaux auront inévitablement des conséquences sur les relations du Monténégro avec la Fédération de Russie².

5. Lors de notre visite, nous avons rencontré le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Parlement, les ministres de la Justice et de l'Intérieur, le Président de la Commission électorale nationale, la toute nouvelle Agence de prévention de la corruption, le Procureur général suprême, la délégation du Monténégro auprès de l'APCE, les chefs des groupes politiques de la majorité et de l'opposition, ainsi que des représentants d'organisations internationales, de médias et d'ONG.

6. Nous tenons à remercier le Parlement du Monténégro pour le programme et l'assistance aimablement fournie à notre délégation.

2. Evolutions récentes

7. Des événements inquiétants ont eu lieu au Monténégro pendant les mois qui ont précédé notre visite. Le Parlement faisait l'objet d'un boycott et le Front démocratique organisait des manifestations depuis octobre 2015, pour demander la démission du Premier Ministre Djukanovic et du Gouvernement, et la mise en place d'un gouvernement technique chargé de préparer des élections anticipées, au prétexte qu'il n'y avait pas eu d'élections véritablement démocratiques jusqu'alors. Les organisateurs des manifestations justifiaient ces demandes par les nombreux scandales de corruption et les irrégularités électorales qui n'avaient pas créé les conditions d'une lutte politique équitable. Le 17 octobre 2015, la police a reçu l'ordre de chasser les manifestants qui campaient devant le Parlement, ce qui a déclenché des affrontements, pendant lesquels les policiers ont utilisé des gaz lacrymogènes. Les manifestations ont continué les semaines suivantes. Certains manifestants ont été placés en détention – notamment des députés et des journalistes – et plusieurs d'entre eux ont été blessés. Selon le ministre de l'Intérieur, des policiers ont également été blessés au cours des manifestations³. Deux députés de l'opposition appartenant au Front démocratique, Andrija Mandic et Slaven Radunovic, ont été libérés après 24 heures de détention et accusés « d'avoir incité à renverser l'ordre constitutionnel par la violence », en encourageant des manifestants à pénétrer dans le Parlement de Podgorica le 24 octobre. Un troisième député, Milan Knezevic, a été accusé d'avoir agressé des policiers le 17 octobre. Le 30 octobre 2015, le Bureau du Procureur général suprême a présenté une demande au Parlement, afin de lever l'immunité des trois députés de l'opposition : en ce qui concernait Andrija Mandic et Slaven Radunovic, la demande était fondée sur la présomption selon laquelle ils avaient incité à renverser l'ordre constitutionnel par la violence pendant les manifestations tenues devant le Parlement monténégrin, et s'agissant de Milan Knezevic, elle reposait sur la présomption selon laquelle il avait agressé un policier pendant la même manifestation de Podgorica. Le 29 décembre 2015, le Parlement monténégrin s'est prononcé en faveur de la levée de l'immunité des trois leaders de l'opposition accusés d'avoir commis des infractions pendant les manifestations antigouvernementales de Podgorica en octobre.

8. Les représentants du DPS (actuellement au pouvoir) que nous avons rencontrés ont présenté les manifestations comme une tentative de prendre le contrôle des institutions de l'Etat, de porter atteinte à l'indépendance du pays et de compromettre l'invitation à rejoindre l'OTAN. Selon les représentants des ONG, le soutien de l'opinion publique aux manifestations du Front démocratique a décliné au cours de l'automne 2015. En revanche, depuis la dispersion violente des manifestants pacifiques et l'assaut de la police, et au vu des témoignages filmés ayant montré le comportement violent de la police, la mobilisation

² <http://www.reuters.com/article/nato-montenegro-idUSL8N13R11R20151202>; <http://www.reuters.com/article/nato-montenegro-idUSL8N13R11R20151202>.

³ <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-opposition-protest-against-government-10-24-2015-1>.

non partisane a pris de l'ampleur, des citoyens étant descendus dans la rue pour protester contre les abus policiers et l'usage excessif de la force.

9. Afin de répondre aux accusations selon lesquelles la police avait enfreint la loi et outrepassé ses prérogatives officielles, le Procureur général suprême a enjoint les bureaux des procureurs d'établir si pendant les affrontements de Podgorica, « certaines personnes [avaient] commis une infraction ». La police a affirmé que ses agents n'avaient utilisé de mesures contraignantes ou violentes dans aucun des cas mentionnés. Le Conseil national de sécurité, présidé par le Premier ministre, a considéré que les activités des manifestants avaient menacé l'ordre constitutionnel, la sûreté et la sécurité des citoyens. En revanche, le Conseil pour la surveillance civile de la police, lors de sa 55^e session tenue à l'Assemblée du Monténégro le 26 octobre 2015, a examiné, sur la base de l'article 112 de la loi relative aux affaires intérieures, les plaintes qui lui avaient été adressées concernant l'utilisation des pouvoirs de la police et a conclu que dans les trois cas considérés, les policiers avaient « gravement porté atteinte à la dignité personnelle des citoyens concernés ».

10. Pendant notre réunion avec le Procureur général suprême, nous avons été informés que les enquêtes étaient en cours. Concernant le citoyen⁴ qui avait été filmé alors qu'il était passé à tabac par un groupe de policiers ayant également démoli sa voiture, le Procureur général suprême a fait savoir que deux des policiers responsables des blessures avaient été identifiés et que leur détention avait été ordonnée. Concernant les autres cas, il nous a informés que les policiers responsables étaient difficilement identifiables parce que leur visage était masqué par un casque. A cet égard, nous tenons à rappeler la recommandation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), selon laquelle les forces d'intervention de la police devraient porter une plaque d'identité ou un numéro d'identification sur leur uniforme⁵ afin de permettre une meilleure identification en cas d'utilisation de casques.

11. Il est extrêmement important que les autorités monténégrines enquêtent effectivement sur les événements violents survenus à Podgorica en octobre et en novembre 2015. En l'absence d'une réponse rapide et effective à ces allégations, les représentants des forces de l'ordre tentés d'user excessivement de la force pourraient croire qu'ils peuvent le faire en toute impunité. Par conséquent, les procureurs et les juges devraient prendre des mesures appropriées dès qu'il apparaît que des policiers ont exercé des mauvais traitements. Nous comptons sur les autorités monténégrines pour nous informer des suites données à ces enquêtes.

12. Sachant que l'impasse politique actuelle découle principalement de la contestation des dernières élections présidentielles, considérées par l'opposition comme frauduleuses, il importe de rétablir la confiance dans le processus électoral avant les élections de 2016.

3. La confiance dans le processus électoral

3.1. Les lendemains de la dernière élection

13. Comme indiqué précédemment, si le pays se trouve depuis longtemps dans une impasse politique, c'est essentiellement en raison d'un manque de confiance dans le processus électoral, qui résulte de la contestation des dernières élections, au motif que les ressources de l'Etat auraient été détournées à des fins électorales (pour financer la campagne), que des voix/cartes d'identité auraient été achetées et que les listes électorales présentaient des irrégularités⁶. En particulier, des « enregistrements audio » ont été diffusés par l'opposition et la société civile pour témoigner de la politisation croissante de l'administration publique du Monténégro et de la mauvaise utilisation des fonds publics⁷.

14. Afin de mieux comprendre la situation, il convient de remonter aux lendemains de l'élection présidentielle de 2013. Dans son rapport sur l'observation des élections de 2013⁸, la commission ad hoc de l'APCE a conclu que le jour du scrutin, les citoyens du Monténégro avaient fait librement leur choix entre les

⁴ Affaire Milorad Martinovic

⁵ <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2014-16-inf-eng.pdf>.

⁶ Informations fournies par l'opposition et par des représentants d'ONG.

⁷ Le 19 février 2013, avant l'élection présidentielle de 2013, la transcription des propos tenus lors d'une réunion du Bureau du Parti démocratique des socialistes, alors au pouvoir, concernant la campagne pour les élections législatives d'octobre 2012, a été publiée : il y était fait mention de sympathisants dudit parti qui avaient apparemment bénéficié d'un traitement préférentiel pour obtenir des emplois dans la fonction publique.

⁸ Rapport d'observation d'élection, [Doc. 13217](#), 30 mai 2013, Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (7 avril 2013).

deux candidats présidentiels. Cependant, la commission ad hoc a été informée par la mission limitée d'observation des élections du BIDDH et par des représentants d'ONG et de médias que l'on soupçonnait la coalition gouvernementale d'avoir acheté des voix et détourné des ressources administratives, et que quelque 40 % des emplois du Monténégro étaient directement ou indirectement liés aux différentes administrations publiques. Elle a considéré que le scrutin avait respecté un grand nombre de normes du Conseil de l'Europe et d'engagements souscrits, mais qu'en pratique, certaines améliorations devaient encore être apportées, afin que le processus électoral se déroule sans détournement des ressources de l'Etat. Le rapport renvoie également à l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (adopté en 2011), selon lequel la condition de résidence de 24 mois était trop restrictive parce qu'excessivement longue⁹.

3.2. Dialogue politique

15. Après le scrutin de 2013, le Front démocratique a commencé à boycotter le Parlement, considérant que l'élection avait été truquée. Afin de mettre fin au boycott, les responsables politiques du Parlement ont décidé de créer deux groupes de travail, l'un chargé de rétablir la confiance dans le processus électoral et l'autre chargé de la question des enregistrements audio.

16. A la suite des travaux menés par le groupe de travail chargé du processus électoral, un certain nombre de modifications ont été apportées à la législation électorale en février et en mars 2014, notamment à la loi relative au registre électoral, à la loi portant modification de la loi relative au financement des partis politiques, à la loi portant modification à la loi relative aux cartes d'identités, à la loi relative à l'autonomie locale et à la loi relative à l'élection des conseillers municipaux et des membres du Parlement. Si la loi relative au financement des partis politiques et la loi relative au registre électoral unifié ont été adoptées en l'absence de consensus entre les partis, les autres lois ont été adoptées avec le soutien de tous les groupes politiques. Le nouveau cadre législatif a notamment modifié la composition de la Commission électorale nationale et a instauré un système d'identification électronique des électeurs, ainsi qu'une gestion centralisée du registre électoral par le ministère de l'Intérieur.

17. Cependant, à la suite d'une plainte de représentants du Parti démocratique des socialistes, du Parti bosniaque et de l'Initiative civile croate, la Cour constitutionnelle a abrogé plusieurs dispositions de la loi relative au financement des partis politiques, par une décision controversée de juin 2014. La Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles la majorité des dispositions de la loi, notamment celles qui concernaient l'interdiction des emplois temporaires avant et après les élections et l'interdiction pour les collectivités locales d'engager certaines dépenses pendant les périodes électorales. En décembre 2014, le Parlement a une nouvelle fois modifié la loi relative au financement des partis politiques, laissant de côté les dispositions controversées pour se concentrer sur le renforcement des dispositions visant à prévenir le détournement des fonds publics.

18. Un représentant du Parti socialiste populaire que nous avons rencontré s'est notamment plaint de ce qu'aucune solution n'avait été trouvée dans ces accords politiques en ce qui concernait la loi relative à la citoyenneté et la loi relative aux registres des titres de séjour temporaires ou permanents, alors qu'il s'agissait d'une condition préalable indispensable pour redonner confiance dans les processus électoraux.

19. Selon les représentants du Front démocratique, leurs tentatives de négocier au sein du Parlement avaient échoué, puisque l'accord politique qui avait été trouvé entre les forces politiques sur les règles électorales avait été rejeté par la Cour constitutionnelle. Ils considéraient que dans le cadre des règles actuelles, il ne pouvait y avoir d'élections régulières et que la seule manière de sortir de cette impasse était de boycotter le parlement, de manifester, de démissionner du Gouvernement et de mettre en place un gouvernement technique chargé d'organiser des élections équitables. Les autres partis de l'opposition que nous avons rencontrés au Parlement ont insisté sur la nécessité de renouer le dialogue politique afin de rétablir la confiance dans le processus électoral, considérant que ce dialogue devait avoir lieu au sein du Parlement.

20. Lors de sa séance du 31 juillet 2015, le Parlement du Monténégro a adopté la décision relative à la création d'une commission chargée du suivi de l'application de la législation et des autres textes réglementaires importants pour instaurer la confiance dans le processus électoral. Selon cette décision, la commission assurera le suivi de la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires touchant aux questions suivantes : l'élection des conseillers et des membres du Parlement, l'élection du Président du Monténégro, les listes électorales, le financement des entités politiques et des campagnes électorales, les registres des titres de séjour permanents et temporaires, la citoyenneté monténégrine, les cartes d'identité et

⁹ Cette disposition légale n'a pas été modifiée depuis.

les dispositions du Code pénal du Monténégro relatives aux infractions en matière de droits électoraux. Le Front démocratique a indiqué qu'il ne participerait pas aux travaux de la commission et qu'il continuerait de boycotter les travaux du Parlement. En conséquence, le Président du Parlement a lancé une initiative visant à rétablir le dialogue politique au sein du Parlement et a tenu des réunions informelles avec les chefs des partis de l'opposition. Malheureusement, le Front démocratique a rejeté cette initiative.

3.3. *Cadre institutionnel et état d'avancement des préparatifs des prochaines élections*

21. Dans son deuxième rapport de conformité sur le Monténégro, établi dans le cadre du troisième cycle d'évaluation¹⁰ et adopté les 8-12 décembre 2014, le GRECO s'est félicité des efforts déployés pour améliorer la transparence du financement des partis politiques, mieux identifier les sources de financement, renforcer la discipline financière des partis politiques au moyen d'obligations de comptabilité et d'audit plus rigoureuses et établir une gamme plus étendue de sanctions en cas d'infractions. Il a cependant noté que des difficultés avaient été rencontrées pour entreprendre des réformes dans le domaine du financement des partis politiques et que des titulaires de charges publiques avaient abusé de leurs fonctions et des fonds publics avaient été détournés à des fins électorales. Selon le GRECO, il était essentiel d'assurer la mise en œuvre et le respect de la législation sur le terrain, de veiller à ce que les fonctions de surveillance et de contrôle confiées à la Cour nationale des comptes et à la Commission électorale nationale soient effectivement exercées dans la pratique (cette dernière devant assurer des tâches de surveillance du financement des partis politiques jusqu'à ce que l'agence anticorruption devienne opérationnelle en janvier 2016), et de faire en sorte qu'il soit dûment donné suite aux recours déposés par des citoyens.

22. Conformément au projet de loi relatif à la prévention de la corruption, une agence anticorruption indépendante, qui unifiera et renforcera les compétences de toutes les institutions chargées de lutter contre la corruption au Monténégro, sera créée en janvier 2016. Elle sera chargée de prévenir les conflits d'intérêt, de poser des restrictions à l'exercice des charges publiques, de vérifier les fiches de propriété, les cadeaux, les donations et les parrainages, et de protéger les lanceurs d'alerte. Outre les compétences prévues par cette loi, l'agence assurera le suivi de la mise en œuvre de la loi relative au lobbying et de la loi relative au financement des partis politiques. Nous avons rencontré le Directeur déjà nommé de l'Agence, ainsi que les représentants de son Conseil. A cette occasion, nous avons discuté des nouvelles tâches confiées à l'agence en ce qui concernait la mise en œuvre de la loi relative au financement des partis politiques et avons insisté sur l'importance qu'il y avait à appliquer effectivement la loi afin de rétablir la confiance dans le processus électoral. Nous avons été informés que du personnel devait être recruté pour s'acquitter de cette tâche et que le règlement d'application de la loi devait encore être élaboré.

23. Nous tenons à insister une nouvelle fois sur le fait que l'Agence devra être en mesure de remplir sans tarder sa mission, et ceci avant les prochaines élections législatives. Elle devra être pleinement opérationnelle dès janvier 2016. Nous espérons que des locaux seront mis à sa disposition à temps et que toutes les ressources nécessaires lui seront allouées, afin qu'elle puisse exercer activement ses fonctions de surveillance. Nous considérons que l'assistance technique du Conseil de l'Europe pourrait être très utile à l'Agence, et qu'elle l'aiderait à assurer la mise en œuvre de la législation en matière de prévention de la corruption.

24. La question de la mise en œuvre globale de la législation électorale a été soulevée par plusieurs de nos interlocuteurs. Des représentants de l'opposition se sont inquiétés de ce que les listes électorales et le système électronique d'identification ne soient pas achevés à temps. Les questions de l'application de la loi relative au séjour, de la tenue du registre des ressortissants monténégrins vivant à l'étranger et de la non-concordance entre les registres des citoyens et les listes électorales ont également été soulevées par l'opposition. Ils ont fait savoir qu'il y avait eu des retards dans l'achat et la livraison des équipements, et que le ministère de l'Intérieur n'avait pas encore rédigé les instructions concernant l'utilisation des dispositifs électroniques. Ils ont également souligné que la Commission électorale nationale n'avait pas cherché à assurer la cohérence entre les registres des citoyens et les listes électorales et qu'elle n'avait pas d'autorité sur les commissions électorales municipales, qui n'avaient pas encore défini les adresses des bureaux de vote. Leurs craintes étaient que le système électronique ne soit pas opérationnel à temps et qu'il tombe en panne pendant les élections. Ils ont également exprimé des doutes quant aux capacités de la nouvelle Agence de prévention de la corruption à surveiller le processus électoral. Ils ont insisté sur le fait que les élections ne devaient pas être convoquées tant que les conditions préalables à la tenue d'élections équitables n'étaient pas réunies.

¹⁰ [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)17_Second_Montenegro_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)17_Second_Montenegro_FR.pdf).

25. Selon les informations fournies par les autorités avant notre visite¹¹, un logiciel de gestion et de synchronisation des listes électorales a été élaboré début 2015 et les dispositifs d'identification électronique des électeurs dans les bureaux de vote ont été acquis en juin 2015. Le contrat d'acquisition du matériel d'identification électronique des électeurs et le logiciel correspondant, d'une valeur d'1,5 millions d'euros, a été signé avec une entreprise autrichienne. Selon le contrat, les 1 200 dispositifs devaient être livrés en quatre fois (300 par livraison), soit une première livraison en novembre 2015, une deuxième et une troisième livraison en décembre 2015 et une quatrième livraison fin janvier 2016. Le logiciel qui devait être installé sur les terminaux devait être mis au point fin décembre 2015. Lors de notre réunion avec le ministre de l'Intérieur, nous avons appris que tous les terminaux seraient livrés d'ici mars 2016 et qu'en janvier 2016, le logiciel de vérification électronique des électeurs serait prêt.

26. Selon le ministre de l'Intérieur, le processus de préparation des élections dont il était responsable avait été mené dans les temps, notamment la préparation du registre des ressortissants monténégrins, du registre des résidents permanents, du registre des naissances et du registre des décès, qui constituaient la base des listes électorales. Grâce au nouveau logiciel, il existait une interface entre les quatre registres, qui donnerait la liste des électeurs habilités à voter. Les listes électorales avaient été établies en février 2015 et étaient en cours d'actualisation. Il a cependant souligné qu'afin qu'il puisse pleinement mettre en œuvre la loi électorale, la Commission électorale nationale et les commissions électorales municipales devaient rendre leurs décisions concernant les bureaux de vote et leurs adresses. Nous avons été informés que toute la législation connexe relevant de la compétence du ministère de l'Intérieur avait été adoptée. Le 20 août 2015, le Gouvernement a adopté le Décret relatif au contenu et à l'utilisation du logiciel de gestion des listes électorales, portant sur la tenue, l'affichage et la clôture du registre électoral, ainsi que sur d'autres aspects importants pour que le registre électoral soit rigoureusement tenu et à jour. Le ministre de l'Intérieur a indiqué qu'il avait fait sa part du travail et que l'administration des élections relevait à présent de la compétence de la Commission électorale nationale, qui était chargée de la préparation et de l'organisation du scrutin.

27. Lors de notre réunion avec le directeur de la Commission électorale nationale, nous ne sommes pas parvenus à obtenir des informations précises sur l'état d'avancement de préparatifs des élections. Nous rappelons combien il est important de disposer d'un système de contrôle efficace avant et pendant les campagnes électorales. La Commission électorale nationale devrait être en mesure d'exercer effectivement ses fonctions de surveillance et de contrôle. Il est fortement recommandé de renforcer les capacités de ladite commission et un programme d'assistance préélectorale pourrait être utile pour assurer le bon fonctionnement de l'administration des élections, sachant qu'il reste suffisamment de temps avant les prochaines élections législatives.

28. Nous avons été informés par le ministre de l'Intérieur que le nouveau système d'identification des électeurs serait testé à l'occasion des élections locales qui se tiendront à Tivat en mars 2016 et qu'il serait alors prêt pour les élections législatives. Nous avons entendu que certaines forces politiques souhaitaient que des élections anticipées soient organisées début 2016 et nous avons fait savoir qu'à notre avis, convoquer trop tôt des élections nuirait à leur bonne préparation. Nous avons été informés par le Président du Parlement que la date prévue pour les élections était fixée au 20 octobre 2016 et qu'il fallait une majorité absolue au Parlement pour pouvoir organiser des élections anticipées.

4. Situation des médias

4.1. Liberté des médias

29. Au cours des dernières années, le Monténégro a renforcé le cadre législatif régissant la liberté des médias. S'agissant du paysage médiatique, les rapports du Commissaire aux droits de l'homme et de Freedom House¹² soulignent que malgré l'existence d'un large éventail de médias au Monténégro, la diversité est entravée par l'influence apparemment exercée sur les contenus médiatiques par les intérêts politiques et commerciaux. Le paysage médiatique est fortement polarisé sur les lignes politiques. Bien que transparents sur un plan technique, les médias sont, semble-t-il, fréquemment détenus et contrôlés par des propriétaires indirects ou cachés via des montages juridiques opaques, et sont liés aux sympathies politiques ou aux intérêts économiques de leurs véritables propriétaires. Le rapport de suivi 2015 de la Commission européenne¹³ soulève le problème de la transparence et de la non-discrimination dans la

¹¹ Informations sur les activités entreprises par le Monténégro pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans la Résolution 2030(2015), envoyées par la délégation nationale monténégrine en novembre 2015.

¹² [Rapport 2015 sur la liberté de la presse, rapport](#) de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite au Monténégro du 17 au 20 mars 2014.

¹³ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf.

publicité d'Etat et note que certains grands médias privés sont menacés de faillite en raison de leurs importantes dettes fiscales. Le fait que de nombreux médias ne soient pas financièrement viables a un impact négatif sur la qualité de l'information et le professionnalisme.

30. Selon les représentants d'ONG et de médias que nous avons rencontrés, la polarisation des médias aurait atteint un nouveau seuil, ces derniers étant utilisés par les politiciens et les hommes d'affaires comme moyens de pression pour défendre et promouvoir leurs intérêts particuliers. Les représentants susmentionnés se sont plaints des campagnes de diffamation menées contre certains de leurs membres afin de jeter le doute sur leur intégrité personnelle et professionnelle et de décrédibiliser leur travail. Des professionnels des médias seraient utilisés pour exercer des pressions politiques, des représailles et des menaces. Ils ont également dénoncé le manque d'empressement des autorités à enquêter sur ces attaques et à prendre des mesures efficaces.

31. Comme indiqué dans les précédents rapports de l'APCE sur le Monténégro, l'application des normes professionnelles et déontologiques pose problème et l'autorégulation demeure inefficace, notamment parce que les organes d'autorégulation sont politiquement divisés, comme le sont les médias. Nous avons appris avec satisfaction qu'un groupe de travail, composé d'un large éventail de représentants des médias, avec l'aide d'experts du Bureau du représentant de l'OSCE sur la liberté des médias et du Conseil de l'Europe, se sont mis d'accord sur un code de déontologie révisé, qui a été adopté après notre visite le 25 novembre 2015. Le fait que le processus ait été mené avec la participation d'une pluralité de parties prenantes représente une avancée qui mérite d'être saluée, compte tenu du climat divisé et conflictuel qui règne au Monténégro. Nous espérons que cette première expérience encouragera tous les médias à se mobiliser pour renforcer l'autorégulation dans le pays. Nous invitons le groupe de travail à poursuivre ses efforts pour assurer la pleine application du code de déontologie dans l'ensemble du secteur des médias.

32. En ce qui concerne la publicité dans les médias, les représentants des ONG et des médias se sont dits préoccupés par le manque de réglementation et de transparence en la matière. L'essentiel de l'argent public serait alloué à l'organisme public de radiodiffusion RTCG, à Pobjeda, auparavant détenu par l'Etat, et à des médias progouvernementaux, au détriment de médias plus critiques du Gouvernement.

33. L'organisme public de radiodiffusion RTCG est financé par des contributions provenant du budget de l'Etat, les recettes de la publicité et d'autres revenus issus de la vente de produits audiovisuels et du parrainage. Il tire ainsi la majeure partie de ses revenus du budget de l'Etat. RTCG rencontre cependant des difficultés financières, et la situation rend le radiodiffuseur vulnérable, mettant son indépendance et sa liberté éditoriale en péril. Dans son rapport de suivi 2015, la Commission européenne a noté que les modifications à la loi relative au service public de radiodiffusion, visant à donner plus d'indépendance et de viabilité financière à RTCG, devaient encore être adoptées.

4.2. Sécurité des journalistes

34. Les journalistes et les représentants des ONG, ayant admis qu'il n'y avait pas de censure au Monténégro et que tous les contenus pouvaient être publiés, ont toutefois dénoncé les représailles subies par certains de leurs membres à la suite de publications controversées, qui pouvaient prendre la forme de restrictions financières, d'intimidations, de menaces et d'agressions physiques. Les allégations de journalistes selon lesquelles ils auraient été physiquement agressés par la police alors qu'ils couvraient les manifestations des partis d'opposition devant le Parlement sont inquiétantes. Plusieurs journalistes ont également été arrêtés pour avoir couvert les manifestations et les arrestations qui ont suivi, et étaient sous le coup d'une accusation pour infraction¹⁴. Nous tenons à rappeler que les professionnels des médias doivent pouvoir rendre compte de questions d'intérêt public en toute liberté et sécurité. Les forces de l'ordre ont pour responsabilité de protéger les journalistes et des enquêtes approfondies doivent être rapidement menées sur ces arrestations.

35. Nous avons rencontré des représentants de la Commission de suivi des enquêtes menées par les autorités compétentes dans les affaires de menaces et de violences à l'encontre de journalistes, créée en novembre 2013. Au cours de l'année dernière, des difficultés ont visiblement été rencontrées au sein de la commission, qui n'a pas véritablement fonctionné. Nous avons été témoins d'accusations mutuelles et de profonds désaccords entre ses membres, notamment entre les représentants des journalistes et les représentants des forces de l'ordre. Les enquêtes menées sur les agressions de journalistes n'ont pas

¹⁴ Voir les rapports de la Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes, <http://www.coe.int/fr/web/media-freedom/home>.

donné de résultats concrets depuis la création de la commission. Certains membres étaient soupçonnés de conflit d'intérêts et on nous a fait savoir que les documents produits par la police n'étaient pas utilisables dans la mesure où toutes les données à caractère personnel avaient été rayées, ce qui les rendait illisibles. Les représentants du ministère de l'Intérieur ont expliqué qu'ils avaient suivi l'avis de l'Agence de protection des données à caractère personnel.

36. Pourtant, tous les membres de la commission s'accordaient à penser que la création de cette structure avait été une avancée, et qu'elle avait contribué à créer un environnement plus propice au travail des journalistes. Tous nos interlocuteurs ont déclaré que le climat était globalement plus sûr, avec une diminution des cas de violence à l'encontre de journalistes. La commission n'étant pas parvenue à fonctionner efficacement, certains membres ont estimé qu'il fallait réfléchir aux suites à donner à la structure à l'issue de son mandat en décembre 2015. Selon eux, des modifications devaient être apportées à sa composition ou à ses modalités de fonctionnement, afin d'assurer son bon fonctionnement. Ils ont souligné que pour qu'elle puisse mener à bien sa mission, elle devait être portée par une volonté politique. Nous estimons en effet qu'il est nécessaire de conserver et de renforcer la commission, de sorte qu'elle soit rapidement en mesure d'établir les responsabilités dans toutes les affaires de violence et d'intimidation à l'encontre de journalistes, afin que les auteurs de ces actes et les donneurs d'ordre soient traduits en justice. Une forte volonté politique est nécessaire pour mettre fin à l'atmosphère d'impunité qui menace les journalistes.

4.3. *La couverture des élections par les médias*

37. Les représentants des médias que nous avons rencontrés se sont plaints de l'utilisation qui a été faite des services publics et des médias lors des précédentes campagnes électorales. Ils nous ont renvoyé à cet égard aux conclusions et recommandations du rapport d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH concernant l'élection présidentielle de 2013¹⁵. Le rapport a mis en évidence la partialité avec laquelle les programmes d'actualité rendaient compte des activités gouvernementales, sans qu'il soit possible de distinguer clairement entre ce qui relevait des activités de l'Etat et ce qui relevait de la campagne électorale. Il a aussi constaté qu'il n'existait pas d'organe indépendant et efficace chargé de contrôler la couverture de la campagne par les médias et leur respect de la législation. Le rapport recommandait de modifier la législation électorale afin d'y intégrer des dispositions définissant le rôle des médias pendant une campagne, ainsi que des dispositions visant à créer une autorité indépendante chargée de surveiller la conduite des médias pendant les élections, qui ait compétence pour examiner les plaintes concernant les médias. Nous n'avons pas obtenu d'informations précises sur les suites données à ces recommandations. L'Agence pour la prévention de la corruption a fait savoir que le contrôle de la couverture des élections par les médias faisait également partie de son mandat.

5. Conclusions

38. Le Monténégro joue un rôle actif dans la coopération régionale et contribue aux relations de bon voisinage. Nous tenons à rappeler combien nous sommes reconnaissants au Monténégro pour le rôle positif qu'il joue dans la stabilisation de la région et pour l'exemple qu'il donne aux autres pays de la région en menant des négociations d'adhésion à l'Union européenne.

39. Nous nous félicitons des nombreuses réformes engagées depuis l'adoption de la Résolution 2030(2015) de l'APCE en janvier 2015 concernant le cadre électoral, la lutte contre la corruption et le pouvoir judiciaire. Les processus de réforme doivent faire l'objet d'un suivi pour assurer la pleine application des lois récemment adoptées et garantir leur pérennité. Nous nous félicitons de la création du Bureau du Procureur spécial en chef chargé de la criminalité organisée, de la corruption, des crimes de guerre et de la traite des êtres humains. Nous encourageons les autorités compétentes à mettre en place sans délai l'unité spéciale de police devant y être rattachée pour que ledit bureau puisse effectivement mener sa mission. Nous insistons sur la nécessité de permettre à l'Agence de prévention de la corruption d'exercer effectivement ses fonctions dès janvier 2016 et nous espérons que toutes les ressources dont elle a besoin lui seront allouées. Nous considérons que l'assistance technique du Conseil de l'Europe pourrait être très utile à l'agence afin de l'aider à mettre en œuvre la législation en matière de prévention de la corruption. Nous approfondirons davantage les questions de la lutte contre la corruption et de la réforme du pouvoir judiciaire lors de notre prochaine visite d'information en 2016.

40. Vu les incidents violents qui se sont déroulés à Podgorica en octobre et en novembre 2015, il est extrêmement important que les autorités compétentes du Monténégro mènent des enquêtes effectives et prennent des mesures appropriées pour que les policiers qui ont abusé de la force ne soient pas laissés

¹⁵ <http://www.osce.org/odihr/elections/103093?download=true>.

dans l'impunité. Nous comptons sur les autorités pour nous fournir des informations sur les suites données à ces enquêtes.

41. Nous sommes convaincus que la confiance dans le processus électoral est essentielle pour le bon fonctionnement et la stabilité de la démocratie. Les tensions politiques actuelles découlent principalement des frustrations ressenties à la suite des précédentes élections, jugées inéquitables, et, par conséquent, contestées. Nous avons constaté qu'il existait un véritable manque de confiance, de fortes critiques mutuelles et un climat conflictuel entre les forces politiques du pays. Nous estimons que boycotter le Parlement ne peut en aucune façon être considéré comme une attitude politique judicieuse, tout en étant convaincus de la nécessité de prendre pleinement en considération les préoccupations et les dysfonctionnements mis en évidence par l'opposition – et évoqués dans les précédents rapports de l'APCE. Par conséquent, nous encourageons toutes les forces politiques à reprendre le chemin d'un dialogue constructif afin de surmonter la crise et d'empêcher toute nouvelle escalade, dans l'intérêt de la population du Monténégro.

42. La nouvelle législation électorale devra avoir été pleinement mise en œuvre bien avant les élections législatives de 2016, afin de rétablir la confiance dans le processus électoral. Organiser de telles élections avant de les avoir suffisamment préparées ne ferait qu'aggraver le manque de confiance et tout doit être fait pour que les autorités compétentes achèvent les préparatifs à temps, conformément à la législation et aux normes européennes. En particulier, la Commission électorale nationale doit jouer un rôle actif dans la préparation et le suivi indépendants des élections. La nouvelle Agence de prévention de la corruption doit pouvoir exercer effectivement sa mission de surveillance, notamment pour éviter les abus de fonctions par les titulaires de charges publiques et les détournements de fonds publics à l'occasion des élections.

43. La situation des médias reste une source de préoccupation importante, comme l'ont indiqué les précédents rapports de l'APCE. Les journalistes doivent pouvoir travailler en toute liberté et sécurité. Les autorités doivent mettre fin à l'impunité en veillant à ce que toutes les affaires d'agression de journalistes donnent lieu à des enquêtes approfondies. L'absence de progrès à cet égard remet en cause le système démocratique en tant que tel et le fonctionnement du système judiciaire. Nous avons été déçus des résultats obtenus par la Commission de suivi des enquêtes menées par les autorités compétentes dans les affaires de menaces et de violences à l'encontre de journalistes, qui semblent refléter l'absence générale de volonté politique de traduire en justice non seulement les auteurs de ces actes, mais aussi les donneurs d'ordre. Nous demandons que la commission perdure après décembre 2015 et nous sommes certains que des solutions seront trouvées pour lui donner les moyens, à l'avenir, de remplir efficacement sa mission.

44. L'ingérence politique et les pressions financières sur les médias et les journalistes demeurent des problèmes majeurs, tout comme les campagnes de diffamation menées par certains médias à l'encontre de journalistes et de représentants d'ONG qui expriment des points de vue critiques. Il appartient aussi bien aux autorités qu'aux journalistes de renforcer la déontologie dans ce paysage médiatique extrêmement polarisé, et nous encourageons les parties intéressées à poursuivre l'initiative commune engagée pour mettre en œuvre à large échelle le code de déontologie récemment adopté.

ANNEXE – Programme de la visite d’information au Monténégro (17-19 novembre 2015)

M. Terry LEYDEN, Irlande, Alliance des démocrates et des libéraux pour l’Europe
M. Ionuț-Marian Stroe, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Mardi 17 novembre 2015

20:00 Dîner de travail avec des représentants de la société civile

Mercredi 18 novembre 2015

08:30 Réunion avec des représentants des médias

09:30 Présentation du programme conjoint de l’Union européenne/Conseil de l’Europe « Soutien au Bureau du Médiateur et à la Cour constitutionnelle du Monténégro pour l’application des normes en matière de droits de l’homme (SOCCER) », par Boris Ristović, Chargé de projet du Conseil de l’Europe

11:00 Réunion avec **M. Sreten Radonjić**, Directeur de l’Agence de prévention de la corruption, et des membres du Conseil de l’Agence.

12:00 Réunion avec **M. Budimir Šaranović**, Président de la Commission électorale nationale

13:00 Réunion avec **M. Ivica Stanković**, Procureur général suprême

15:00 Réunion avec **M. Zoran Pažin**, ministre de la Justice

16:00 Réunion avec les membres de la Commission de suivi des enquêtes menées par les autorités compétentes dans les affaires de menaces et de violences à l’encontre de journalistes, d’assassinats de journalistes et de dégradations de biens appartenant aux médias

18:00 Réunion avec l’organe d’autorégulation des médias

20:00 Dîner de travail avec des représentants d’organisations internationales

Jeudi 19 novembre 2015

08:45 Réunion avec **M. Raško Konjević**, ministre de l’Intérieur

09:45 Réunion avec les groupes politiques de l’opposition (Monténégro positif, SNP, Monténégro indépendant/démocratique)

10:30 Réunion avec les groupes politiques de la majorité (DPS, SDP; Partis albanais (FORCA, PD), HGI et LP, Parti bosniaque)

11:15 Réunion avec **M. Ranko Krivokapić**, Président du Parlement du Monténégro

12:00 Déjeuner de travail offert par **M. Predrag Sekulić**, Chef de la délégation monténégrine auprès de l’APCE

13:30 Réunion avec **M. Filip Vujanović**, Président du Monténégro

14:15 Réunion avec **M. Rade Vojvodić**, Directeur général de RTCG

15:00 Réunion avec **M. Milo Đukanović**, Premier ministre du Monténégro

17:00 Réunion avec le Front démocratique

18:00 Réunion avec des représentants de la société civile (continuation)