

Doc. 15744

14 avril 2023

Observation de l'élection présidentielle au Monténégro (19 mars et 2 avril 2023)

Rapport d'observation d'élection

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Joseph O'REILLY, Irlande, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Le 23 janvier 2023, la présidente du Parlement du Monténégro, M^{me} Danijela Đurović, a invité l'Assemblée parlementaire à observer l'élection présidentielle prévue au Monténégro le 19 mars 2023. Le même jour, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer cette élection, le pays faisant l'objet d'une procédure de suivi de l'Assemblée, de mettre en place une commission ad hoc composée de 20 membres (SOC-6; PPE/DC-6; ADLE-4; CE/AD-3; GUE-1), ainsi que des deux corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), et de mener une mission pré-électorale. Lors de sa réunion du 27 janvier 2023, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc (voir annexe 1), puis le Comité présidentiel a désigné M. Joe O'Reilly (Irlande, PPE/DC) en tant que président de la commission.

2. Conformément à l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un représentant de la Commission de Venise a été invité à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller juridique.

3. Une délégation pré-électorale s'est rendue à Podgorica les 23 et 24 février 2023 afin d'évaluer le climat pré-électoral. Elle a rencontré des candidats à la présidence ou leurs représentants, des dirigeants et des représentants des principaux groupes parlementaires, le président et des membres de la Commission électorale d'État (CEE), le ministre de l'Administration publique, des membres de la délégation du Monténégro auprès de l'Assemblée, des représentants de la société civile et des médias, la mission d'observation des élections du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH) et des diplomates présents à Podgorica. Le programme de la mission pré-électorale figure à l'annexe 2 et sa déclaration à l'annexe 3.

4. La commission ad hoc de l'Assemblée (ci-après, la «délégation de l'APCE»), dans son intégralité, a œuvré du 17 au 20 mars. Elle est intervenue dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (ci-après, la MIOE) incluant aussi une délégation du Parlement européen et la mission d'observation électorale du BIDDH. Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 4.

5. La MIOE a conclu que le premier tour de l'élection présidentielle au Monténégro avait été compétitif, que les candidats avaient pu faire campagne librement et que les libertés fondamentales de tous les citoyens avaient été respectées, mais que l'inscription des candidats n'avait pas été inclusive et que les insuffisances que comportent de longue date le cadre juridique et la réglementation sur le financement des campagnes électorales n'avaient pas été corrigées. Le communiqué de presse conjoint figure à l'annexe 5.

6. Des membres de la délégation de l'APCE sont retournés au Monténégro du 31 mars au 3 avril 2023 pour observer le second tour de l'élection présidentielle, dans le cadre de la MIOE. Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 6.



7. La MIOE a conclu que le second tour était compétitif et que, comme au premier tour, les candidats avaient pu faire campagne librement dans le respect des libertés fondamentales, mais que le ton était de plus en plus négatif et que les lacunes du cadre juridique devenaient de plus en plus apparentes. Le communiqué de presse conjoint figure en annexe 7.

2. Contexte politique

8. Le Monténégro est une république parlementaire dotée d'un système politique mixte, parlementaire et présidentiel, les deux institutions étant élues au suffrage universel. Le 16 janvier 2023, la présidente du parlement a convoqué une élection présidentielle pour le 19 mars 2023. L'élection a eu lieu dans un contexte de crise institutionnelle et constitutionnelle, d'impasse politique et d'appels à la tenue d'élections législatives anticipées afin de sortir de la crise.

9. Lors des élections législatives de 2020, c'est le Parti démocratique des socialistes (PDS) qui avait remporté le plus de sièges, mais les trois coalitions qui s'y sont opposées ont formé un gouvernement, remplaçant le PDS au pouvoir pour la première fois depuis 1990.

10. L'Assemblée s'est félicitée de ce transfert pacifique du pouvoir mais a regretté que le cadre juridique électoral soit resté largement inchangé lors des élections législatives de 2020, malgré les recommandations répétées du BIDDH visant à remédier aux défauts et aux limites de ce cadre et bien que des pratiques contraires aux principes du BIDDH aient à nouveau été observées lors de ces élections, notamment concernant l'utilisation abusive des ressources de l'État, l'indépendance de la couverture médiatique et le financement de la campagne électorale¹.

11. Ce gouvernement avait dû démissionner à la suite d'un vote de censure, comme l'a fait le dernier gouvernement en août 2022, mais ce dernier est resté au pouvoir jusqu'à ce jour en l'absence de nomination d'un nouveau gouvernement.

12. Les femmes demeurent sous-représentées dans la vie politique. En dépit des quotas de genre pour les listes des partis, seulement 18 des 81 membres du parlement actuel et 4 des 20 ministres du gouvernement sont des femmes.

13. En septembre 2022, le président a refusé d'accepter la nomination d'un nouveau candidat au poste de Premier ministre et a demandé au parlement de raccourcir son mandat et de permettre la tenue d'élections anticipées. En réponse, la majorité parlementaire a demandé à la Cour constitutionnelle d'évaluer si le président avait violé la Constitution, en vue d'engager sa procédure de destitution. En outre, le parlement a adopté des amendements à la loi sur le président qui permettent au parlement de nommer un Premier ministre ayant le soutien de la majorité des députés si le président refuse de le faire. Les amendements ont été adoptés en dépit de l'avis urgent de la Commission de Venise déconseillant leur adoption².

14. En septembre 2022, la Cour constitutionnelle a perdu le quorum nécessaire pour prendre des décisions, le parlement ayant été à plusieurs reprises incapable d'élire de nouveaux juges. En conséquence, plusieurs affaires importantes sont restées en suspens, portant notamment sur les élections municipales d'octobre 2022 (résolue le 16 mars 2023) et sur la constitutionnalité des décisions du président et de la nouvelle législation. En décembre 2022, les corapporteurs de l'Assemblée, M. Damien Cottier (Suisse, ADLE) et M. Nicos Tornaritis (Chypre, PPE/DC), ont appelé toutes les parties prenantes à agir de manière responsable et à surmonter les divisions afin de trouver un compromis permettant l'élection de juges à la Cour constitutionnelle. Ils ont souligné qu'une Cour constitutionnelle pleinement fonctionnelle devait être en place sans délai afin de sortir de l'impasse politique, cette institution étant vitale pour le fonctionnement de la démocratie, notamment en vue des élections [de 2023]³. À la suite d'un accord politique conclu le 27 février 2023, le parlement a voté pour pourvoir trois des quatre postes vacants, ce qui a permis à la Cour constitutionnelle d'atteindre le quorum. Les trois juges nouvellement nommés sont des femmes.

15. Pendant la campagne électorale, les négociations sur la formation d'un nouveau gouvernement se sont poursuivies. Dans le même temps, l'actuel Premier ministre cherchait à s'assurer le soutien du parlement pour rétablir son gouvernement. Le 16 mars 2023, le président a dissous le parlement et, le lendemain, a convoqué des élections anticipées pour le 11 juin 2023. Cette décision a immédiatement été contestée par l'opposition et une décision est attendue de la part de la Cour constitutionnelle.

1. Résolution 2374 (2021) «Le dialogue postsuivi avec le Monténégro».

2. Voir CDL-AD(2022)053, «Monténégro - avis urgent sur la loi sur les amendements à la loi sur le président».

3. <https://pace.coe.int/fr/news/8921/montenegro-a-fully-functional-constitutional-court-must-be-put-in-place-without-delay-say-pace-co-rapporteurs>.

3. Système électoral et cadre juridique

16. Le président est élu au suffrage universel direct, dans une circonscription nationale unique, pour un mandat de cinq ans. Il ne peut exercer plus de deux mandats. Pour être élu, un candidat doit recueillir plus de 50 % des suffrages exprimés. Dans le cas contraire, les deux premiers s'affrontent lors d'un second tour qui a lieu 14 jours plus tard.

17. La législation relative à l'élection présidentielle se compose principalement de la Constitution de 2007 et des lois sur l'élection présidentielle (2007), sur l'élection des conseillers et des représentants (loi électorale, 1998) et sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales (2020). Le processus est en outre réglementé par les instructions de la CEE. Le parlement n'a pas modifié la loi électorale depuis 2014 et cette loi nécessite une réforme complète. La plupart des recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont pas été prises en compte, notamment celles qui concernent l'harmonisation de la législation électorale, les restrictions des droits de vote et de candidature, la transparence et les procédures de résolution des litiges ainsi que la surveillance des médias et du financement des campagnes électorales.

18. Le cadre juridique électoral constitue, dans l'ensemble, une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, mais dans le même temps présente plusieurs lacunes et manque de clarté sur un certain nombre de questions, ce qui nuit à son efficacité. La législation électorale ne réglemente pas suffisamment, entre autres aspects, le second tour de l'élection, les motifs d'annulation des résultats de l'élection par le tribunal, les procédures de dépouillement des résultats et de résolution des litiges électoraux, ou encore la responsabilité des membres des commissions électorales pour les violations de la loi et celle des candidats en cas de falsification des signatures de soutien. En outre, la loi énumère des motifs d'invalidation facultative des résultats au niveau des bureaux de vote, ce qui ouvre la voie à des décisions arbitraires et incohérentes des commissions électorales municipales (CEM).

4. Administration électorale, listes électorales et inscription des candidats

19. L'élection présidentielle est encadrée par une administration électorale à trois niveaux composés de la CEE, de 25 CEM et de 1 162 commissions électorales de bureau de vote (CEBV).

20. Les femmes restent sous-représentées au sein de l'administration électorale, en particulier aux postes de direction, puisque seulement 3 des 11 membres permanents de la CEE et 5 des 25 présidents de CEM sont des femmes.

21. La CEE est un organe permanent doté d'un mandat de quatre ans, dont le président est élu par le parlement au moyen d'un concours ouvert. Elle compte 10 membres, dont 4 sont nommés par la majorité parlementaire et 4 autres par la minorité. Les sessions de la CEE étaient ouvertes aux observateurs et aux médias.

22. Pour cette élection, la CEE a adopté de nouvelles réglementations, notamment sur le vote autonome des personnes en situation de handicap physique et sur les activités des CEBV. Toutefois, elle n'a pas suffisamment réglementé d'autres aspects nécessaires à la bonne mise en œuvre de la loi ni fourni d'orientations détaillées aux commissions électorales de niveau inférieur, malgré plusieurs demandes des CEM. Si la CEE a fonctionné de manière collégiale lors de l'examen des questions techniques, la plupart des membres ont voté selon des lignes politiques sur des décisions clés, notamment sur le refus de l'inscription d'un candidat potentiel de premier plan, ce qui a affaibli la confiance des parties prenantes vis-à-vis de l'administration électorale.

23. Les CEM sont composées d'un président et de quatre membres permanents désignés par les conseils municipaux, sur la base des résultats des élections municipales. Les élections municipales d'octobre 2022 n'ayant pas été menées à leur terme dans quatre communes, dont Podgorica, les CEM concernées ont conservé leur composition précédente, ce qui a faussé l'équilibre de la représentation politique au sein des CEM. En outre, certaines CEM n'ont pas pleinement assuré la transparence de leur travail. Bien que la loi exige que les sessions des CEM soient ouvertes aux observateurs et aux médias, les CEM n'ont souvent pas annoncé leurs sessions et certaines CEM n'ont pas publié toutes les informations et décisions relatives aux élections sur leur site web, comme l'exige la loi.

24. Les CEBV sont composées d'un président et de quatre membres désignés par les CEM, proportionnellement à la représentation des partis au sein des conseils municipaux. La formule appliquée à la composition des CEBV et des BE vise à leur assurer un certain équilibre politique, mais elle n'empêche pas qu'un parti ou une coalition dispose d'une majorité au sein de ces commissions et bureaux. Dans la pratique, à l'échelle nationale, le PDS est beaucoup plus représenté au sein des commissions électorales que tout

autre parti ou toute autre coalition. En raison d'une réduction du nombre total des bureaux de vote, plusieurs bureaux de vote, dans un certain nombre de communes, ont été déplacés ou fusionnés, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur la participation des électeurs.

25. L'administration électorale a assuré la préparation de l'élection de manière efficace et a respecté la plupart des délais légaux. Comme le prévoit la loi, tous les candidats inscrits ont nommé des représentants autorisés disposant de tous les droits de vote pour siéger à la CEE; la plupart des candidats ont nommé des membres dans la majorité des CEM; et certains candidats ont nommé des membres au sein des CEBV. La CEE a dispensé une formation aux représentants des CEM, qui ont ensuite formé les membres des CEBV. Certaines CEM n'ont pas organisé de formation mais se sont contentées de distribuer les manuels de formation aux membres des CEBV. La loi autorise les partis politiques et les coalitions à changer de représentant au sein des CEBV jusqu'à 12 heures avant le début du scrutin et ne prévoit aucune sanction en cas d'absence le jour du scrutin. La campagne d'information des électeurs de la CEE s'est limitée à des spots vidéo expliquant les procédures de vote.

26. L'inscription des électeurs est passive. Le droit de vote est accordé à tous les citoyens âgés d'au moins 18 ans, ayant résidé de manière permanente dans le pays pendant au moins 24 mois avant le jour du scrutin. Cette condition de résidence, étant donné sa longue durée, est contraire aux normes internationales et une recommandation antérieure de la Commission de Venise et du BIDDH visant à la supprimer n'a pas été prise en compte. De plus, la loi ne prescrit pas de critères clairs et objectifs pour déterminer comment un citoyen acquiert ou perd sa résidence permanente. Cela permet des décisions arbitraires et peut entraîner la privation induite du droit de vote pour certains électeurs, ce qui est contraire aux normes internationales. En novembre 2020, la Cour constitutionnelle a abrogé la disposition qui privait du droit de vote les personnes ayant un handicap intellectuel ou psychosocial.

27. Le registre des électeurs est une base de données permanente gérée par le ministère de l'Intérieur et fondée sur les registres de résidence, de citoyenneté, de naissance et de décès. Selon la loi, les CEM, les observateurs accrédités, les partis parlementaires et les représentants des candidats ont le droit de consulter le registre des électeurs en ligne. Les électeurs ont eu la possibilité de vérifier leurs données personnelles dans le registre par le biais d'un site web dédié ou en personne dans les bureaux locaux du ministère de l'Intérieur et, jusqu'à dix jours avant l'élection, ils ont pu demander des corrections ou des modifications.

28. Le 9 mars 2023, la CEE a indiqué que le registre des électeurs pour ce scrutin comprenait 542 154 électeurs. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont fait part de leurs préoccupations quant à l'exactitude du registre, mettant en cause les registres de résidence permanente et les procédures de changement de résidence, et suspectant d'éventuelles inscriptions en double et des inscriptions de personnes décédées. Bien que le ministère de l'Intérieur ait fait quelques efforts pour améliorer le registre, notamment en éliminant certains doublons dans les données biométriques, il n'a pas répondu efficacement aux préoccupations, exprimées de longue date, concernant l'exactitude du registre des électeurs.

29. Le droit de se porter candidat à la présidence est accordé à tout électeur, à condition qu'il ait eu sa résidence permanente au Monténégro pendant au moins dix des quinze dernières années. Cette condition de résidence constitue une restriction induite du droit d'éligibilité, contraire aux normes internationales. Un candidat à la présidence peut être nommé par un ou plusieurs partis politiques ou par un groupe d'au moins deux électeurs. Les candidatures doivent avoir recueilli la signature de soutien d'au moins 8 101 électeurs (1,5 % des électeurs inscrits aux dernières élections législatives), ce qui peut être considéré comme une exigence excessive au regard des normes internationales. En dépit d'une recommandation antérieure de la Commission de Venise et du BIDDH, les électeurs ne peuvent accorder leur signature qu'à un seul candidat, ce qui restreint indûment les libertés d'association et d'expression.

30. La loi ne prescrit pas de règles détaillées sur la vérification des signatures, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales. Le 10 février 2023, trois semaines après le début de la période de nomination et après l'inscription d'un candidat, la CEE a adopté une instruction sur la vérification des signatures, réglant en partie le processus. La CEE a vérifié si les données des électeurs ayant fourni des signatures correspondaient à celles du registre des électeurs. Comme lors des élections précédentes, les électeurs pouvaient vérifier en ligne s'ils apparaissaient dans la base de données de la CEE comme soutenant l'un des candidats inscrits, mais seulement après la validation de l'inscription. Au 13 mars 2023, la CEE avait reçu 86 signalements et de nombreux appels téléphoniques de citoyens affirmant que leur nom était inclus dans la base de données bien qu'ils n'aient pas signé en faveur d'un candidat ou qu'ils l'aient fait en faveur d'un candidat différent. Le procureur de Podgorica enquête sur 30 affaires de ce type. Le jour de l'élection, ces affaires étaient en cours. L'absence d'un mécanisme accéléré pour traiter de telles violations a limité l'efficacité de ce recours, et si les violations ne sont pas sanctionnées, cela peut avoir un impact négatif sur la confiance des parties prenantes aux élections dans l'intégrité du processus.

31. La loi exige que les candidats présentent des certificats de citoyenneté et de résidence permanente délivrés par le ministère de l'Intérieur. Le 3 février 2023, avant le dépôt des demandes d'inscription, la CEE a décidé de recueillir des informations sur le statut de résidence permanente et d'inscription sur les listes électorales à l'étranger de deux candidats potentiels, sur la base de leurs déclarations publiques faisant état de leur intention de participer aux élections. La loi ne donne pas à la CEE la compétence de procéder à de telles enquêtes et lui prescrit seulement de procéder à des vérifications sur la base des documents émis par le ministère de l'Intérieur. Le 18 février 2023, la CEE a refusé l'inscription de M. Spajić, invoquant des informations contradictoires concernant sa citoyenneté et sa résidence permanente, malgré la présentation des documents requis par la loi. La CEE a pris cette décision à l'issue d'un vote partagé: 8 voix en faveur de la non-inscription, 4 voix contre et 4 abstentions. La décision de la CEE de refuser l'inscription de M. Spajić est incompatible avec la législation nationale et la manière dont sa demande a été gérée est contraire aux normes internationales. La CEE n'a pas accordé à M. Spajić 48 heures pour corriger les lacunes de sa candidature, comme le prescrit la loi, alors qu'elle l'a fait pour quatre candidats dont les documents de candidature étaient insuffisants.

32. Dans l'ensemble, le refus de la CEE d'inscrire M. Spajić, le manque de cohérence de la prise de décision et le manque de transparence de la vérification des signatures de soutien et d'autres documents de nomination ont considérablement nui à l'inclusivité du processus d'inscription des candidats et ont eu un effet sur la confiance à l'égard de l'administration électorale. Au total, 9 candidats potentiels ont présenté leur candidature. La SEC a inscrit 7 candidats à l'unanimité, dont 1 femme, et 2 autres se sont vu refuser l'inscription.

5. Campagne électorale et financement de la campagne

33. Les libertés fondamentales ont été respectées et les candidats ont pu s'adresser aux électeurs. Selon la loi, les candidats potentiels pouvaient commencer à faire campagne après la convocation des élections, mais ils ne pouvaient faire campagne dans les médias qu'après leur inscription par la CEE. La réglementation relative aux campagnes interdit aux organisations religieuses, entre autres, de faire campagne pour le compte ou pour les besoins de partis politiques ou de candidats. Certaines dispositions de cette réglementation s'appliquent également aux campagnes sur les réseaux sociaux, notamment l'interdiction pour les candidats de faire preuve d'intolérance dans leurs propos. Les candidats avaient droit à un accès égal aux locaux publics pour l'organisation d'événements de campagne et aux lieux désignés pour la mise en place du matériel de campagne, et aucune entrave à l'exercice de ce droit n'a été signalée ou observée. La loi n'exige pas que les documents de campagne imprimés identifient leur commanditaire, ce qui limite la responsabilité en cas de campagne négative ou de désinformation.

34. La campagne a été compétitive, quatre candidats ayant fait campagne de manière plus active. Parmi ceux-ci figurait le président sortant qui, comme d'autres candidats, a parcouru le pays en organisant des rassemblements publics ou des réunions à huis clos avec ses partisans. D'autres candidats étaient moins visibles tandis que l'un d'eux n'est apparu que sur les médias sociaux, ce qui a soulevé des inquiétudes quant à son intention réelle de se présenter à l'élection. En raison de son inscription dès le 7 février 2023, un candidat (M. Mandić) a commencé à faire campagne dans les médias plus de trois semaines avant les autres. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont estimé que la participation de certains candidats à l'élection présidentielle avait pour but premier de leur donner plus de visibilité en vue des élections législatives anticipées à venir.

35. Le 17 mars 2023, l'Église orthodoxe serbe du Monténégro est intervenue activement dans la campagne, au moyen d'une déclaration publique appelant les électeurs à ne pas soutenir «les forces politiques qui ont dirigé le pays jusqu'en 2020».

36. Les méthodes de campagne comprenaient des visites en porte-à-porte, des affiches et des panneaux d'affichage, ainsi que de la publicité en ligne. Les concurrents ont également utilisé les réseaux sociaux comme plateforme de campagne. Certaines campagnes ont également inclus la mise en place de centres d'appel pour téléphoner et envoyer des messages aux électeurs, ce que certains d'entre eux ont perçu comme du harcèlement.

37. La campagne a porté sur des thématiques de politique étrangère et sur la lutte contre la corruption, mais elle s'est concentrée sur les personnalités plutôt que sur les politiques. Tous les candidats sauf un se sont déclarés favorables à l'intégration euro-atlantique du pays. Le président sortant a insisté sur le besoin de continuité, tandis que les candidats de l'opposition ont surtout abordé les questions relatives à la corruption et à l'économie. Le ton du discours en ligne était généralement neutre, mais quelques cas de discours incendiaires ont été relevés. Si la campagne a dans l'ensemble été calme, quelques incidents isolés de

violence et de harcèlement se sont produits. Lors des événements de campagne, les femmes étaient sous-représentées dans le public et, à l'exception d'une candidate, en tant qu'oratrices. La seule femme candidate, qui bénéficie d'une protection policière, a reçu des menaces sur les réseaux sociaux qui font actuellement l'objet d'une enquête du procureur.

38. Les réglementations relatives aux campagnes électorales visent à empêcher l'utilisation abusive des ressources publiques à des fins électorales, notamment la création de nouveaux emplois publics et l'utilisation abusive de ressources budgétaires ou administratives, mais il demeure possible de les contourner. L'Agence pour la prévention de la corruption (APC), chargée de contrôler le respect de la réglementation sur les campagnes, a publié des informations sur l'emploi public créé après la convocation de l'élection, mais n'a pas publié de conclusions. Certains interlocuteurs de la MIOE ont fait part de leurs préoccupations quant à l'utilisation abusive de ressources publiques de la part des partis politiques qui contrôlent les institutions financées par l'État. Au 14 mars 2023, l'APC avait reçu 55 plaintes, pour la plupart déposées par MANS, une organisation de citoyens observateurs, alléguant que les organes de l'État n'avaient pas publié en temps utile les relevés hebdomadaires des dépenses requis. L'APC n'a saisi le tribunal d'aucune de ces affaires, mais elle a décidé d'office de saisir la justice de 31 affaires d'emploi non déclaré ou illégal après la convocation des élections, qui restent en suspens, et a saisi le procureur d'une affaire de collecte présumée de signatures de soutien dans une entreprise publique, qui a été rejetée.

39. Le cadre juridique du financement des campagnes électorales est resté inchangé depuis 2020. La plupart des recommandations formulées précédemment n'ont pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne le processus de vérification de la légalité des dons, l'utilisation des prêts, les sanctions effectives en cas d'infraction au financement des campagnes et l'efficacité du contrôle, ce qui souligne la nécessité d'une réforme législative globale. Dans l'ensemble, les lacunes du cadre réglementaire ont eu un impact négatif sur la transparence du financement des campagnes et la responsabilité en cas d'infraction.

40. Les candidats inscrits à l'élection présidentielle ont droit à un financement public. Cependant, conformément à la loi, la première dotation a été allouée une semaine avant le jour du scrutin, ce qui ne contribue pas à équilibrer les possibilités financières dont dispose chaque candidat lors de la campagne. Chaque candidat peut dépenser jusqu'à 1,7 million d'euros, un plafond très élevé qui ne favorise pas non plus des conditions de concurrence équitables. Les candidats peuvent recevoir des dons en espèces et en nature, tandis que les dons provenant de diverses sources, notamment anonymes et étrangères, sont interdits. En contradiction avec les normes et les bonnes pratiques internationales, la loi ne réglemente pas suffisamment les campagnes menées par des tiers, l'utilisation par les candidats de leurs propres fonds, le fait de contracter des emprunts et l'établissement de rapports à leur sujet, ainsi qu'une méthodologie détaillée pour évaluer les dons en nature.

41. L'APC est chargée de surveiller le financement des campagnes électorales. Conformément à la loi, tous les candidats ont ouvert des comptes bancaires dédiés et ont soumis des rapports bi-hebdomadaires sur les dons reçus, pour la plupart à une date très proche du jour du scrutin en raison de leur inscription tardive en tant que candidats. L'APC a publié les six rapports sur les dons reçus avant le jour du scrutin et avant la date limite légale, contribuant ainsi à la transparence des dons. Dans la limite du délai fixé au 14 mars, tous les candidats ont soumis leurs rapports de dépenses, que l'APC a publiés dans les 24 heures, comme l'exige la loi. Les candidats doivent rendre compte des dépenses effectuées sur les réseaux sociaux. Seuls les relevés bancaires des fonds de campagne sont exigés, les rapports finaux devant être remis 30 jours après l'élection.

42. L'APC ne dispose pas de pouvoirs d'enquête; elle peut seulement demander aux ministères concernés de vérifier si les donateurs sont inscrits sur les listes électorales et s'ils n'ont pas été condamnés pour crime organisé ou corruption, mais elle n'a pas les moyens de vérifier efficacement si des donateurs sont bénéficiaires de contrats de marchés publics. Selon une pratique établie, l'APC a chargé un organisme privé de collecter des informations sur les dépenses effectuées dans les médias, sur les réseaux sociaux et sur les panneaux d'affichage, mais elle n'a pas publié ses conclusions avant le jour de l'élection. L'APC n'est tenue de publier ses conclusions sur le financement des campagnes que soixante jours après la publication des résultats des élections, ce qui n'est pas pleinement conforme aux bonnes pratiques internationales. L'APC peut imposer des sanctions aux candidats et engager des procédures correctionnelles contre des entités politiques et des personnes responsables au sein des institutions publiques, mais pas contre les groupes de citoyens qui peuvent proposer des candidats. Cependant, l'APC ne peut pas imposer de sanctions en cas de rapports inexacts, ce qui, avec l'absence de pouvoirs d'enquête, affaiblit les mécanismes permettant d'engager la responsabilité des entités politiques en cas de violations liées au financement de la campagne.

6. Paysage médiatique

43. L'environnement médiatique est diversifié. Les médias opèrent dans un marché publicitaire limité, ce qui affecte leur viabilité financière et les rend vulnérables à l'influence interne et externe d'intérêts commerciaux et politiques. Le paysage médiatique est marqué par des clivages politiques. La télévision reste la principale source d'information, suivie des médias en ligne. Les quatre chaînes de télévision privées titulaires d'une licence de diffusion nationale ont pour actionnaires majoritaires des sociétés étrangères.

44. La liberté d'expression et la liberté des médias sont bien protégées par la législation. Les modifications apportées au Code pénal en 2021 prévoient des peines plus sévères pour les attaques et les menaces contre des journalistes ou contre des professionnels des médias. Toutefois, des journalistes continuent à faire l'objet de menaces et d'intimidations et la lenteur des poursuites judiciaires dans ces affaires demeure un motif de préoccupation. Certains interlocuteurs de la MIOE ont déclaré craindre que les conditions de travail et le professionnalisme des journalistes ne laissent à désirer, ce qui pourrait nuire à la qualité globale de l'information présentée au public.

45. Le cadre juridique applicable aux médias est complet. Il a été modifié pour la dernière fois en 2020; le nouvel ensemble de projets de textes sur les médias actuellement à l'étude est destiné à rendre ce cadre juridique plus compatible avec le droit de l'Union européenne. Les chaînes de radio et de télévision sont principalement régies par la loi sur les médias électroniques, tandis que l'autorégulation prévaut pour la presse écrite et pour les médias en ligne. Lorsqu'ils couvrent la campagne électorale, les médias audiovisuels publics et privés doivent se conformer à la loi électorale, à la loi sur les médias électroniques et aux dispositions émanant de l'Agence des médias électroniques. En vertu de la législation, les électeurs ont le droit d'être informés des programmes politiques de tous les candidats, et les médias publics et privés sont tenus d'en rendre compte de manière équilibrée. La couverture de la campagne doit donner lieu à des séquences d'information sur les élections et il faut veiller à ce que ces séquences soient bien distinctes des autres émissions d'actualité. La publicité payante est autorisée sans limitation de temps et selon les mêmes modalités pour tous les candidats, à condition d'être clairement présentée comme payante. Le service public de radio et de télévision du Monténégro (la RTCG) est tenu d'offrir un temps d'antenne gratuit, d'assurer la couverture des élections selon le principe d'égalité et d'organiser des débats électoraux.

46. La loi électorale prévoit que la couverture de la campagne par tous les médias est supervisée, non pas par un organe indépendant de régulation des médias, mais par une commission parlementaire ad hoc; or, cette commission n'a été mise en place ni pour cette élection ni pour les trois précédentes. L'Agence des médias électroniques, qui est l'organe de régulation des médias audiovisuels, est chargée, quant à elle, d'élaborer, à l'intention des médias, des règles relatives aux élections et de statuer sur les plaintes. Cependant, l'Agence n'a pas pour mandat de vérifier que les organismes de radio et de télévision respectent la loi électorale. Par conséquent, aucune instance ne veille à ce que les dispositions de la loi électorale destinées aux médias soient appliquées. En outre, l'Agence dispose de pouvoirs de sanction limités: elle peut uniquement adresser des avertissements aux médias audiovisuels ou leur retirer leur licence de diffusion. Ce qui est positif, c'est que, pour la première fois, l'Agence a publié un rapport préliminaire sur le suivi des médias avant le jour du scrutin, le 13 mars 2023.

47. Le service public de radio et de télévision a rempli son obligation juridique d'offrir aux candidats un temps d'antenne gratuit et d'assurer la couverture des élections selon le principe d'égalité. Cependant, il n'a guère aidé les électeurs à faire un choix éclairé puisqu'il a décidé de diffuser la majeure partie de sa couverture des élections, y compris les interviews des candidats, sur la chaîne de télévision parlementaire de la RTCG, qui a peu d'audience. En outre, la RTCG n'a proposé que très peu d'informations et d'analyses concernant la campagne électorale sur sa principale chaîne de télévision, la RTCG1, où un seul débat électoral a été organisé. Bien que cela soit interdit par la législation, certaines chaînes publiques locales ont diffusé des publicités politiques payantes, en profitant de l'absence de tout organe institutionnel habilité à les sanctionner.

48. Les chaînes de télévision privées ont contribué à informer les électeurs sous diverses formes, notamment en proposant des bulletins d'information, des talk-shows, des interviews et des débats électoraux. TV Vijesti a assuré une couverture médiatique plutôt équilibrée et a organisé des interviews avec les candidats et un débat électoral. Prva TV et Adria TV ont affiché un net parti pris en faveur de M. Mandić: elles ont consacré à ce candidat respectivement 54 % et 46 % de leurs actualités. C'est sur E TV, qui lui a consacré 48 % de ses actualités, que M. Đukanović a bénéficié de la couverture médiatique la plus importante. M. Mandić, dont l'inscription a été finalisée environ trois semaines avant celle des autres candidats et qui pouvait donc commencer à faire campagne dans les médias, a acheté 56 % des publicités

payantes diffusées sur les chaînes de télévision privées ayant fait l'objet d'un contrôle. Le site d'information Borba a publié et republié trois sondages d'opinion provenant de sources invérifiables qui présentaient deux candidats, M. Đukanović et M. Mandić, comme des favoris.

49. Les chaînes de télévision de pays voisins, qui proposent des contenus dans des langues similaires à la langue nationale, sont largement accessibles au public monténégrin par le câble, comme le permet la législation. Cette possibilité a fait craindre une ingérence étrangère dans la campagne électorale et a suscité des inquiétudes quant à l'impact que la programmation de ces chaînes pourrait avoir sur la campagne. Le 27 janvier 2023, une chaîne de télévision étrangère a fait part à l'Agence des médias électroniques de son intention de proposer du temps d'antenne payant aux candidats à l'élection présidentielle monténégrine. L'Agence a indiqué que, d'après ses observations, la couverture de cette élection par les chaînes de télévision de pays voisins a été assez limitée jusqu'à présent.

7. Plaintes et recours

50. La CEE et les CEM, la Cour constitutionnelle et l'APC sont les principales institutions chargées du règlement des litiges électoraux. Plusieurs aspects essentiels des mécanismes de règlement des litiges ne sont pas conformes aux bonnes pratiques et aux normes internationales, notamment les restrictions concernant la capacité juridique et la limitation des possibilités de recours contre les décisions relatives à l'inscription des candidats et aux résultats des élections. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont affirmé que les institutions chargées de trancher les litiges risquaient de faire l'objet d'influences politiques, à cause de l'amovibilité des fonctions ou du mécanisme de désignation.

51. La Cour constitutionnelle est chargée de contrôler certaines décisions de la CEE, mais la législation ne prévoit pas de contrôle juridictionnel de la plupart des décisions des commissions électorales, y compris les décisions concernant la recevabilité des plaintes et l'inscription des candidats. Les parties prenantes aux élections pourraient ainsi se trouver privées de toute possibilité de recours en justice. En vertu de la législation, en cas d'irrégularités affectant les résultats des élections, la Cour constitutionnelle peut annuler les résultats en totalité ou en partie. Toutefois, selon la CEE et la Cour, les décisions des CEM et de la CEE sur les résultats des élections ne constituent que des compilations arithmétiques et ne sont pas susceptibles de recours. Alors que les électeurs et les candidats peuvent déposer des plaintes auprès de la CEE ou des CEM, des recours peuvent être introduits devant la Cour constitutionnelle par des électeurs uniquement s'ils s'estiment victimes de violations de leurs droits de vote individuels.

52. La CEE examine les plaintes en séance publique, tandis que la Cour constitutionnelle délibère sur les recours électoraux à huis clos; ni la CEE ni la Cour constitutionnelle ne donnent aux parties au litige la possibilité d'être entendues, ce qui est contraire aux normes internationales. La CEE a publié les décisions relatives aux plaintes sur son site web, améliorant ainsi la transparence.

53. Avant le jour du scrutin, la CEE a reçu cinq plaintes. Elle a estimé que quatre d'entre elles ne relevaient pas de sa compétence et en a rejeté une. Le déroulement de l'examen des plaintes a pu être observé lors de séances ouvertes de la CEE et les membres ont eu l'occasion de se familiariser avec les aspects sur lesquels portaient les plaintes. Faute de quorum, la Cour constitutionnelle a été dans l'impossibilité de statuer jusqu'au 27 février 2023, ce qui a eu pour conséquence concrète de priver les parties prenantes – notamment une personne dont la candidature à l'élection avait été rejetée – de tout recours en justice. Après avoir atteint le quorum nécessaire, la Cour a reçu 11 recours, y compris contre la décision de la CEE de vérifier la nationalité de certains candidats et contre le refus d'enregistrer une candidature. Deux plaintes ont été déposées auprès de la CEE et cinq recours ont été introduits devant la Cour constitutionnelle pour contester la possibilité, pour le président sortant, de briguer un troisième mandat. Cependant, la Cour a donné la priorité aux affaires pendantes relatives aux élections municipales; le déroulement de l'élection présidentielle ne faisait donc l'objet d'aucun contrôle juridictionnel. En outre, la législation ne garantit pas un contrôle juridictionnel rapide, puisque la Cour peut prolonger la procédure indéfiniment.

54. L'APC reçoit des plaintes concernant l'abus des ressources publiques, notamment l'utilisation illégale du budget de l'État et la création de nouveaux emplois publics durant la période électorale. Lorsqu'elle a connaissance de soupçons de corruption, directement ou à la suite d'une plainte, l'APC dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour décider de renvoyer ou non l'affaire devant le tribunal correctionnel. L'APC examine ces affaires à huis clos et n'a publié aucune information sur les affaires qu'elle avait renvoyées devant le tribunal; bien que la législation ne l'interdise pas, cela limite la transparence. La législation n'indique pas clairement qui peut contester les décisions de l'APC devant la juridiction administrative. Certains interlocuteurs de la MIOE ont affirmé que l'APC avait une approche sélective lorsqu'elle décidait des affaires

sur lesquelles enquêter: elle privilégierait les affaires mineures et moins politiques par rapport aux allégations plus graves d'actes répréhensibles. Le tribunal correctionnel n'est pas tenu de statuer à bref délai, ce qui est contraire aux normes internationales.

8. Jour du scrutin

55. Dans le cadre de la MIOE, la délégation de l'APCE s'est scindée en 12 équipes, qui se sont rendues dans des bureaux de vote situés à Podgorica et dans ses environs, ainsi qu'à Cetinje, Budva, Bar, Ulcin, Kotor et Niksic. Leurs observations étaient en général similaires à celles des autres équipes de la MIOE.

56. Le scrutin s'est déroulé dans le calme, malgré quelques incidents isolés à l'intérieur et aux abords des bureaux de vote. Le silence électoral a été globalement respecté par tous les candidats le jour du scrutin, même si des actions de communication ont continué à être menées sur les réseaux sociaux, qui ne sont pas soumis aux dispositions régissant la campagne. Les opérations de vote étaient bien organisées et le processus était transparent, mais des observateurs ont constaté que le secret du scrutin n'était pas toujours respecté par les électeurs. De plus, dans ou devant certains bureaux de vote, des représentants des candidats ont été vus en train de noter qui votait, ce qui fait douter de la possibilité, pour les électeurs, de voter sans subir de pression.

57. Au total, dans les bureaux de vote où la MIOE s'est rendue, les femmes représentaient 36 % des membres, et 27 % d'entre elles en assuraient la présidence.

58. L'ouverture des bureaux de vote a été évaluée positivement dans 66 des 68 bureaux observés. Quatorze des bureaux observés n'ont pas ouvert à l'heure, mais les retards n'étaient pas très importants. Quelques omissions procédurales ont été relevées lors des préparatifs du vote: par exemple, la répartition des rôles entre les membres de la CEBV ne s'est pas faite par tirage au sort (37 cas), les urnes n'ont pas été scellées en présence du premier électeur (7 cas) et la CEBV n'avait pas préparé son sceau correctement (11 cas).

59. Le déroulement du scrutin a été évalué positivement par les membres de la MIOE dans 98 % des observations, ce qui montre que la plupart des procédures électorales ont été largement respectées. L'agencement des bureaux de vote était adéquat pour la conduite du scrutin dans 97 % des observations. Toutefois, les membres de la MIOE ont noté que, dans plus de la moitié de leurs observations, le bureau était inaccessible aux personnes handicapées sans assistance et que, dans 29 % des observations, l'aménagement du bureau n'était pas adapté aux électeurs en situation de handicap physique.

60. Les opérations de vote ont été considérées comme bien gérées dans la quasi-totalité des bureaux de vote observés. Des représentants autorisés des candidats étaient présents dans 83 % des bureaux observés et des observateurs citoyens étaient présents dans près de la moitié des bureaux observés, ce qui a contribué à la transparence du processus. Dans 5 % des observations, des personnes non autorisées se trouvaient dans les bureaux.

61. Les observateurs ont constaté certains manquements à la procédure, dont les suivants: le membre de la CEBV n'a pas entouré le nombre ordinal correspondant à l'électeur sur la liste électorale (dans 14 % des cas), les coupons de confirmation délivrés par les dispositifs électroniques d'identification des électeurs n'étaient pas signés (12 %), et les coupons et les documents de contrôle n'ont pas été placés dans la boîte prévue à cet effet (3 %). Dans 12 % des observations, les membres de la MIOE ont noté que plusieurs électeurs avaient été redirigés vers d'autres bureaux de vote, ce qui pourrait être lié à la relocalisation et à la fusion de bureaux avant le scrutin. De manière générale, les dispositifs électroniques d'identification des électeurs fonctionnaient bien, même si les membres de la MIOE ont constaté des problèmes dans 7 % des bureaux observés.

62. Les membres de la MIOE ont noté que le secret du vote n'était pas respecté dans un certain nombre de cas. Lorsque le secret du vote n'était pas garanti, c'était imputable à l'agencement du bureau de vote (dans 8 % des cas), notamment au positionnement des écrans de vote. Dans 2 % des observations, le secret du vote a été compromis parce que des électeurs n'ont pas rempli leur bulletin de manière confidentielle, ne l'ont pas plié ou l'ont montré à l'assistance avant de le déposer dans l'urne, ou ont dit à haute voix pour qui ils avaient voté. En outre, dans 3 % des cas, la MIOE a remarqué que des électeurs semblaient photographier leur bulletin après l'avoir rempli. Lorsque des électeurs avaient compromis le secret de leur vote, les CEBV ont parfois invalidé ces bulletins, comme l'exige la législation. Dans certains des bureaux observés, la CEBV annonçait haut et fort le nom des personnes qui votaient, ce qui est interdit par la législation.

63. Après la clôture du scrutin, la CEE a annoncé, à titre provisoire, un taux de participation de 64 %. La CEE a précisé qu'elle ne publierait pas de résultats préliminaires partiels, limitant ainsi la transparence.
64. Dans 9 des 52 bureaux de vote observés, la MIOE a évalué négativement le dépouillement, principalement parce que la CEBV n'avait pas appliqué les garanties procédurales, ce qui traduit une compréhension insuffisante des procédures par les membres des CEBV et souligne la nécessité de renforcer leur formation. Dans la moitié des bureaux observés, les données concernant la participation générées par les dispositifs électroniques d'identification des électeurs n'ont pas été utilisées par la CEBV pour vérifier le nombre de personnes qui avaient voté.
65. Dans plus d'un tiers des observations, la CEBV a omis de faire certaines vérifications avant l'ouverture de l'urne, par exemple de compter les bulletins inutilisés, les documents de contrôle, les coupons imprimés signés et les émargements sur la liste électorale; or, ces vérifications sont importantes pour garantir l'intégrité du processus électoral. Dans 14 cas, la CEBV n'a pas emballé et mis sous scellés les bulletins de vote inutilisés avant d'ouvrir l'urne. Dans plus de la moitié des cas, la CEBV a omis de consigner les résultats des comptages dans le procès-verbal avant l'ouverture de l'urne. Dans 16 cas, la CEBV n'a pas vérifié que la somme des bulletins valides et des bulletins nuls correspondait au nombre d'émargements sur la liste électorale. Dans cinq des bureaux de vote observés, le nombre de bulletins trouvés dans l'urne était supérieur au nombre d'émargements sur la liste électorale. Dans sept des bureaux observés, la CEBV avait des difficultés à rédiger le procès-verbal.
66. Les procédures de compilation des résultats ont été observées dans 22 CEM et évaluées positivement dans toutes, à l'exception de 3. Des représentants autorisés des candidats étaient généralement présents, mais des observateurs citoyens n'étaient présents que dans une CEM. Un surpeuplement des locaux a été signalé dans quatre CEM et une mauvaise organisation du processus a été signalée dans deux CEM. Les observateurs de la MIOE ont également fait état de deux cas de tensions à l'intérieur ou aux abords de locaux de CEM. Bien que les procédures de compilation des résultats aient été considérées comme bien organisées dans presque toutes les observations, des omissions procédurales ont été relevées dans certains cas: par exemple, les CEM ne vérifiaient pas toujours si les procès-verbaux des CEBV étaient complets et, parfois, les procès-verbaux n'étaient pas entièrement compatibles.
67. Les équipes de l'APCE déployées à Podgorica ont noté que, la composition des CEBV étant basée sur les résultats des élections locales précédentes, la composition des CEBV ne reflétait pas les résultats des élections locales précédentes à Podgorica, puisque la validation de ces élections locales n'avait toujours pas été confirmée par une décision de la Cour constitutionnelle, et ainsi que la présidence et la vice-présidence en étaient assurées par des membres du PDS, comme dans la plupart des CEBV.
68. Des observateurs de l'APCE ont noté que l'installation de 5 bureaux de vote dans la même grande salle d'un établissement scolaire avait créé une certaine confusion. Des équipes ont signalé que les urnes n'avaient pas toujours été scellées correctement. Une équipe a vu un membre d'une CEBV invalider délibérément des bulletins de vote; le problème a finalement été réglé avec l'aide de la CEM.
69. Le 20 mars 2023, la CEE a annoncé les résultats préliminaires du premier tour de l'élection présidentielle du 19 mars. Le taux de participation a été d'environ 64 %. Au total, 341 551 votes ont été exprimés, dont 338 381 étaient valides. M. Đukanović a obtenu 119 673 voix (35,37 %) et M. Milatović 97 858 voix (28,92 %). La troisième position était occupée par M. Mandić, avec 19% des voix. Aucun des candidats n'a remis en cause les résultats du premier tour. Comme aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue légalement mandatée pour être élu, le 23 mars la CEE a annoncé un second tour, le 2 avril, entre les deux favoris, le sortant Milo Đukanović et Jakov Milatović.
70. Des membres de la délégation de l'APCE sont retournés au Monténégro du 31 mars au 3 avril pour observer le second tour de l'élection présidentielle, dans le cadre de la MIOE. Ils ont noté que lors d'un second tour compétitif, les candidats avaient pu faire campagne librement et avaient des chances égales de s'adresser aux électeurs; cependant, la rhétorique dure et la couverture biaisée de la campagne par certains médias n'ont pas contribué à la capacité des électeurs à faire un choix éclairé. La loi manque de réglementation explicite sur presque tous les aspects du second tour et des clarifications importantes n'ont pas été données sur la réglementation du financement des campagnes et des médias. Pourtant, l'administration électorale a mis en œuvre des solutions provisoires sur un certain nombre de questions de procédure, qui ont comblé certaines des lacunes législatives et géré le processus de manière adéquate. En général, le jour du scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le processus de vote a été bien administré.
71. Le taux de participation était d'environ 70 % et les résultats préliminaires étaient d'environ 59 % pour M. Milatović et d'environ 41 % pour M. Đukanović.

72. Le soir des élections, M. Đukanović a prononcé un discours de défaite, reconnaissant les résultats et félicitant son adversaire.

9. Conclusions et recommandations

73. L'élection a été compétitive et gérée de manière adéquate. Les libertés fondamentales ont été respectées durant la campagne. Le cadre juridique présente de nombreuses lacunes et ambiguïtés qui nuisent à son efficacité. L'administration électorale a travaillé de manière transparente; toutefois, la procédure d'inscription des candidats était politisée et n'était pas assez inclusive, ce qui a entamé la confiance du public. L'égalité des chances entre les candidats inscrits a été assurée durant la campagne.

74. L'élection s'est tenue dans un contexte de crise institutionnelle et d'impasse politique. En outre, comme la Cour constitutionnelle a été dans l'impossibilité de fonctionner durant la majeure partie du processus électoral, des aspects clés de l'élection ont échappé à tout contrôle juridictionnel. L'impact que la programmation de chaînes de télévision étrangères pourrait avoir sur la campagne est resté un motif de préoccupation. Certaines dispositions relatives au financement des campagnes électorales peuvent être contournées, ce qui limite l'obligation de rendre des comptes. La liberté des médias est garantie et le secteur est bien réglementé. Le service public de radio et de télévision a rempli ses obligations juridiques et a couvert la campagne de manière équilibrée. Toutefois, la visibilité limitée de ses émissions et le manque d'objectivité des médias privés ont réduit la capacité des électeurs à faire un choix éclairé. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et les opérations de vote ont été évaluées positivement dans la grande majorité des bureaux de vote observés, même si le secret du vote n'était pas toujours protégé. Le dépouillement a fait l'objet d'une évaluation moins positive, notamment à cause de l'omission de vérifications importantes, mais la compilation des résultats a été évaluée positivement.

75. En conclusion, lors de son observation des élections, la délégation de l'APCE a fait principalement les constats suivants:

- Le cadre juridique constitue une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques mais manque de précision sur certains points: par exemple, les motifs d'annulation des résultats électoraux par la justice, les procédures de compilation des résultats et le deuxième tour de scrutin.
- L'administration électorale a géré efficacement les préparatifs du scrutin et a respecté la plupart des délais légaux.
- Les candidats ont pu faire campagne librement et les électeurs ont eu le choix entre plusieurs options.
- Toutefois, le parlement n'a pas modifié la législation électorale depuis 2014 et les recommandations de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH appelant à rendre la législation plus conforme aux normes internationales n'ont toujours pas été prises en compte.
- Le ministère de l'Intérieur a pris quelques dispositions pour tenter de «nettoyer» le registre électoral, mais des parties prenantes à l'élection continuent de douter de l'exactitude du registre. La procédure d'inscription des candidats n'était pas inclusive.
- Pour pouvoir se présenter à l'élection présidentielle, les électeurs doivent avoir eu leur résidence permanente au Monténégro durant au moins 10 ans au cours des 15 dernières années; le droit de se présenter en tant que candidat et d'être élu se trouve ainsi limité d'une manière excessive, contraire aux normes internationales.
- Le cadre juridique du financement des campagnes électorales n'a pas changé depuis 2020. La plupart des recommandations formulées précédemment sont restées sans suite. Des préoccupations ont été exprimées quant à l'abus des ressources publiques par les partis qui contrôlent les institutions publiques, en dépit de règles complètes destinées à éviter que cela se produise.
- L'APC est chargée de surveiller le financement de la campagne mais elle n'a pas de pouvoirs d'enquête; la législation ne prévoit pas non plus de sanctions si les candidats présentent des comptes de campagne inexacts. Dans l'ensemble, les lacunes du cadre réglementaire ont eu un impact négatif sur la transparence du financement de la campagne et sur la responsabilisation des candidats en la matière.
- L'environnement médiatique est diversifié. Toutefois, les clivages politiques et une viabilité financière limitée rendent les médias vulnérables à l'influence interne et externe d'intérêts commerciaux et politiques.

- Plusieurs aspects essentiels du cadre juridique applicable au règlement des litiges et la mise en œuvre actuelle de ce cadre, ne sont pas conformes aux bonnes pratiques et aux normes internationales, notamment les restrictions concernant la capacité juridique et la limitation des possibilités de contester les décisions relatives à l'inscription des candidats et aux résultats des élections. Vu cette limitation, l'accès à un recours effectif n'est pas garanti. Les institutions chargées de trancher les litiges risquent de faire l'objet d'influences politiques, à cause de l'amovibilité des fonctions ou du mécanisme de nomination.
- Les femmes restent sous-représentées parmi les titulaires d'un mandat électif et parmi les personnes nommées à une charge publique; en outre, la campagne n'a guère traité des thèmes qui sont particulièrement importants pour les femmes.
- La CEE n'a pas permis aux observateurs d'observer la procédure de vérification des signatures de soutien recueillies auprès d'électeurs, ce qui a nui à la transparence de la procédure.
- Le secret du vote n'était pas toujours garanti.
- Plus de la moitié des bureaux de vote observés étaient inaccessibles aux personnes handicapées sans assistance.

76. La délégation de l'APCE souligne que le ou la Président·e nouvellement élu·e devra travailler loyalement avec le parlement pour assurer le bon fonctionnement des institutions de l'État.

77. La délégation de l'APCE a relevé un certain nombre d'irrégularités et de lacunes lors du déroulement de l'élection présidentielle tenue au Monténégro les 19 mars et 2 avril 2023. Elle souligne que certains aspects essentiels du processus électoral nécessitent encore l'adoption et la mise en œuvre de mesures de réforme.

78. En outre, la délégation estime que le Monténégro devrait prendre des mesures concrètes pour améliorer le cadre juridique applicable aux élections, à commencer par le Code électoral, ainsi que pour améliorer certaines pratiques électorales (voir ci-dessous). En conséquence, la délégation encourage les autorités:

- à prendre en compte toutes les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH et à faire évoluer le cadre juridique régissant les élections, à commencer par le Code électoral;
- à s'employer en particulier à intégrer, dans la législation électorale, des dispositions régissant de manière suffisamment précise le second tour de scrutin, les motifs d'annulation des résultats électoraux par la justice, les procédures de compilation des résultats et les procédures de règlement des litiges électoraux, la responsabilité des membres des commissions électorales en cas d'infraction à la législation et la responsabilité des personnes qui souhaitent se présenter à l'élection en cas de falsification de signatures de soutien; et à éviter que les membres de la Commission électorale d'État votent sur des décisions clés en fonction de certaines lignes politiques;
- à revoir les exigences en matière de résidence permanente imposées aux électeurs et aux candidats et à veiller à ce qu'elles soient compatibles avec les normes internationales;
- à veiller à ce que la Cour constitutionnelle, qui est l'autorité électorale statuant en dernier ressort, fonctionne de manière permanente;
- à fixer des règles détaillées concernant la vérification des listes de signatures de soutien recueillies par les personnes souhaitant se présenter à l'élection présidentielle;
- à entreprendre une réforme législative complète du cadre juridique régissant le financement des campagnes, en particulier des dispositions visant à prévenir l'abus des ressources publiques à des fins électorales et à vérifier la légalité des dons et l'utilisation des prêts, des dispositions prévoyant des sanctions effectives en cas d'infraction liée au financement de la campagne et des dispositions instaurant un contrôle effectif;
- à augmenter les pouvoirs et les moyens de l'Agence de prévention de la corruption;
- à améliorer la protection des journalistes et à garantir l'indépendance des médias, qui est indispensable à une couverture équilibrée des campagnes électorales;
- à prendre des mesures concrètes contre la sous-représentation des femmes dans la vie politique et dans l'administration des élections;
- à rendre les bureaux de vote plus accessibles aux personnes handicapées;

- à veiller à ce que toutes les insuffisances observées le jour du scrutin soient traitées de manière appropriée.

79. Ces mesures devraient être prises dans le cadre du dialogue postsuivi de l'Assemblée et en étroite coopération avec la Commission de Venise.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit (* membres de la délégation pré-électorale):

Président, M. Joe O'REILLY, Irlande

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

- M^{me} Lise SELNES, Norvège
- M. Adnan DIBRANI, Suède
- M^{me} Margreet DE BOER, Pays-Bas
- M. Domagoj HAJDUKOVIĆ, Croatie *
- M. Gerardo GIOVAGNOLI, Saint-Marin

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

- M^{me} Zdravka BUŠIĆ, Croatie
- M. Corneliu-Mugurel COZMANCIUC, Roumanie
- M. Joe O'REILLY, Irlande *
- M^{me} Catia POLIDORI, Italie
- M. Jacek PROTASIEWICZ, Pologne
- M. Davor Ivo STIER, Croatie
- M^{me} Jorida TABAKU, Albanie

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

- M. Jacques LE NAY, France
- M^{me} Tamara VONTA, Slovénie *

Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)

- Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni
- M. Simone BILLI, Italie *

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

- M. Antón GÓMEZ-REINO, Espagne

Corapporteurs AS/Mon (ex officio)

- M. Damien COTTIER, Suisse *
- M. Nicos TORNARITIS, Chypre

Commission de Venise

- M. Michael JANSSEN, Administrateur, Commission de Venise
- M^{me} Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA, Experte, Commission de Venise

Accompagnateur

- Lady Tara BLENCATHRA, accompagnatrice de Lord David BLENCATHRA

Secrétariat

- M. Bogdan TORCĂTORIU, Conseiller principal aux élections, Secrétaire de la commission ad hoc
- M^{me} Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de soutien

Annexe 2 – Programme de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Jeudi, 23 février 2023

- 09:00-09:45 Réunion de la commission ad hoc
- Accueil par le chef de la délégation, M. Joe O'Reilly
 - Intervention du corapporteur: M. Damien Cottier
 - Informations pratiques du secrétariat
- 10:00-11:00 Réunion avec des membres du corps diplomatique
- M. Veselko Grubisic, Ambassadeur de Croatie au Monténégro
 - M^{me} Andreina Marsella, Ambassadrice d'Italie au Monténégro
 - M. Gregor Presker, Ambassadeur de Slovénie au Monténégro
 - M^{me} Karen Madocks, Ambassadrice du Royaume-Uni au Monténégro
 - M^{me} Dubravka Popovic, responsable de fonds pour le conflit, la stabilité et la sécurité, Ambassade du Royaume-Uni
 - M. Riccardo Serri, chef adjoint de la délégation de l'UE au Monténégro
 - M. Vlado Dedovic, chargé de mission, délégation de l'UE au Monténégro
- 11:15-12:45 Réunion avec la mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE
- M. Tamas Meszerics, chef de la mission
 - M^{me} Elissavet Karagiannidou, cheffe adjointe de la mission
 - M. Nicholas Jahr, analyste politique
 - M^{me} Mariam Tabatadze, analyste juridique (y compris le financement de la campagne)
 - M. Oleksii Lychkovakh, analyste électoral (y compris inscription des électeurs et enregistrement des candidats)
 - M. Pietro Tesfamariam, analyste média
- 14:00-14:30 Réunion avec M. Marash Dukaj, ministre de l'Administration publique
- 14:30-16:00 Réunion avec des représentant·e·s de la société civile
- MANS: M. Dejan Milovac, directeur du Centre d'investigation
 - Human Rights Action: M^{me} Tea Gorjanc Prelević, directrice exécutive
 - Alliance civique: M. Pavle Ćupić, coordinateur du programme des droits de l'homme et de la justice
 - CEDEM – Centre pour la démocratie et les droits de l'homme: M^{me} Milena Besic, directrice exécutive
 - CDT – Centre pour la transition démocratique: M^{me} Biljana Papović, directrice adjointe
 - CEMI – Centre de suivi et de recherches: M. Ognjen Mitrović, chef du service juridique, et M. Miloš Vukanović, directeur du département de recherches sur les politiques publiques
- 16:15-17:45 Réunion avec des représentant·e·s des médias
- Radiotélévision Monténégro – RTCG: M^{me} Bojana Čadenović, rédactrice en chef de la chaîne parlementaire
 - M^{me} Tatjana Debeljević, rédactrice du journal télévisé à la TVCG, et M^{me} Ljiljana Savić, cheffe du pool électoral
 - Dan (media imprimé): M. Mili Prelevic, rédacteur en chef

Vendredi, 24 février 2023

- 09:00-10:00 Réunion avec
- M. Nikola Mugoša, président de la commission électorale d'État
 - M^{me} Nataša Pešić, M^{me} Vera Mijatović, M. Aleksandar Jovičević et M. Haris Mekić, membres de la CEE,

10:00-12:30	Rencontres consécutives avec des candidat·e·s ou leurs représentant·e·s – M. Miloško Spajić, ES! (co-fondateur), ancien ministre des Finances (2020–2022), et M. Vasilije Čarapić, membre de la présidence – M^{me} Jelena Božović, députée (représentante de M. Andrija Mandić, membre de la présidence de DF, député, candidat en 2008) – M^{me} Draginja Vuksanović Stanković, parti social-démocrate SDP (ancienne présidente), députée, candidate en 2018 – M^{me} Tamara Vujović, députée (Démocrates), représentante de M. Aleksa Bečić
14:00-16:30	Rencontre avec des dirigeant·e·s et des représentant·e·s des principaux groupes parlementaires – M. Dejan Đurović, Groupe front démocratique – Nouvelle démocratie serbe, Parti populaire démocratique, Parti travailliste – M. Dragan Krapović, Groupe «Démocrates – Démon – La paix est notre nation» – M. Nikola Bajčetić, Groupe «Front démocratique – Mouvement pour le changement» – M. Dragan Ivanović, Groupe du Parti Populaire socialiste du Monténégro – M. Miloš Konatar, Groupe «En noir et blanc» – M^{me} Daliborka Pejović, Groupe du Parti démocratique des socialistes – DPS – M. Ivan Brajović, Groupe «Sociaux-démocrates du Monténégro» – M. Andrija Popović, Groupe du Parti social-démocrate – Libéral Parti LP – M. Amer Smailović, Groupe du Parti bosniaque – M. Genci Nimanbegu, Groupe albanais
16:30-17:30	Rencontre avec la délégation du Monténégro auprès de l'APCE – M^{me} Maja Vukićević, présidente de la délégation – M^{me} Kenana Strujić-Harbić – M. Maksim Vučinić
18:00-19:00	Réunion de la commission ad hoc

Annexe 3 – Déclaration de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Au Monténégro, la délégation pré-électorale de l'APCE espère que la Cour constitutionnelle parviendra à sortir de l'impasse à temps pour l'élection présidentielle.

Podgorica, 24.02.2023 – Une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est rendue à Podgorica les 23 et 24 février 2023 pour évaluer le climat pré-électoral de l'élection présidentielle prévue le 19 mars 2023.

La délégation*, dirigée par Joe O'Reilly (Irlande, PPE/DC), s'est félicitée du fait que les préparatifs de l'élection soient en cours. Toutefois, après s'être entretenue avec divers interlocuteurs, elle a jugé nécessaire de signaler une série de lacunes, notamment la nécessité impérieuse de veiller à ce que la composition de la Cour constitutionnelle soit au complet ou, du moins, qu'elle dispose d'un quorum qui lui permette de valider les résultats de l'élection.

En outre, la délégation a appris que la réforme du cadre législatif électoral était au point mort, que le niveau de corruption était élevé dans le pays et que des doutes subsistaient à propos de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

La délégation a constaté avec déception que la culture de la procrastination et le manque de volonté politique de prendre des décisions importantes perduraient.

Certains interlocuteurs se sont inquiétés de la politisation du processus décisionnel de la Commission électorale nationale, qui a entraîné une inégalité de traitement entre les candidats à la présidence. Un candidat de premier plan a été écarté à la suite d'un vote partagé qui aurait été motivé par des considérations politiques au sein de cette commission; qui plus est, la paralysie actuelle de la Cour constitutionnelle ne lui a laissé aucune possibilité de recours.

La délégation a estimé que l'environnement médiatique était généralement sain, bien qu'il soit fortement politisé, ce qui entraîne l'autocensure des journalistes. Les pressions exercées sur les journalistes n'appartiennent malheureusement pas non plus au passé. Elle est préoccupée par le fait que la propriété et le contrôle d'un certain nombre de portails médiatiques ne soient pas transparents.

La délégation a constaté avec regret que le détournement de fonds publics était devenu la norme et que les électeurs le considéraient comme un fait acquis.

Le registre électoral est largement critiqué pour son état désordonné, puisqu'un grand nombre de personnes qui ont quitté le pays restent inscrites sur cette liste en raison de la mauvaise définition des critères de résidence.

Une plus grande transparence dans le financement des campagnes électorales est également jugée nécessaire.

La délégation a constaté une sous-représentation des femmes à tous les niveaux du processus électoral.

La délégation comprend parfaitement que certains problèmes mentionnés ci-dessus ne peuvent pas être réglés dans le bref délai qui reste avant le jour du scrutin, mais elle espère vivement qu'au moins ceux qui peuvent encore l'être – en particulier la nomination des quatre juges manquants au sein de la Cour constitutionnelle – le seront effectivement.

La délégation pré-électorale de l'APCE était à Podgorica à l'invitation de la présidente du parlement. Elle a rencontré des candidats à la présidence ou leurs représentants, des dirigeants et des représentants des principaux groupes parlementaires, le président et des membres de la Commission électorale nationale, le ministre de l'Administration publique, des membres de la délégation à l'APCE, des représentants de la société civile et des médias, la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et des diplomates présents à Podgorica.

Une délégation complète de 22 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe arrivera au Monténégro avant l'élection présidentielle pour observer le scrutin.

* M. Joe O'Reilly (Irlande, Groupe du parti populaire européen), chef de la délégation;

M. Domagoj Hajduković (Croatie, Groupe des Socialistes, démocrates et verts);

M^{me} Tamara Vonta (Slovénie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe);

M. Simone Billi (Italie, Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique);

M. Damien Cottier (Suisse), rapporteur de l'APCE pour le dialogue post-suivi.

Annexe 4 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections: 1^{er} tour

Vendredi 17 mars 2023

- 09:00-09:45 Réunion de la délégation de l'APCE
- Accueil par le chef de la délégation, M. Joe O'Reilly
 - Présentation de la délégation pré-électorale
 - Présentation par M^{me} Mirjana Lazarova Trajkovska, membre de la Commission de Venise
 - Informations pratiques du secrétariat
- 10:00-10:15 Discours de bienvenue des chefs des délégations parlementaires
- M. Joe O'Reilly, APCE
 - M. Tonino Picula, PE
- 10:15-12:30 Briefing par l'équipe de base de la mission d'observation des élections du BIDDH (1^{ère} partie)
- M. Tamás Meszerics, chef de mission
 - M^{me} Mariam Tabatadze, analyste juridique (y compris financement de la campagne)
 - M. Oleksii Lychkovakh, analyste électoral (administration des élections, enregistrement des candidats, observateurs)
 - M. Nicholas Jahr, analyste politique
 - M. Pietro Tesfamariam, analyste média
- 14:00-15:30 Liberté de campagne et panel d'analyse
- MANS: M. Dejean Milovac, directeur exécutif adjoint
 - Alliance civique: M. Pavle Ćupić, coordinateur de programme, M^{me} Aleksandra Dubak, coordinatrice du programme
 - CEDEM (Centre pour la démocratie et les droits de l'homme): M^{me} Milena Bešić, directrice exécutive
 - CDT (Centre pour la transition démocratique): M^{me} Milica Kovačević, directrice de programme
 - CEMI (Centre de suivi et de recherche): M^{me} Ana Nenezić, directrice exécutive, M. Ognjen Mitrović, chef du service juridique, M. Miloš Vukanović, directeur du département de recherches sur les politiques publiques
 - Institut Alternativa: M^{me} Milena Muk, chercheuse
- 15:30-17:00 Table ronde avec des représentant·e·s des médias
- Radio Télévision Monténégro – RTCG: M. Marko Vešović, M^{me} Tatjana Debeljević
 - MINA agence de presse: M. Milan Žugić, Éditeur en chef, M^{me} Tijana Radulović, journaliste
 - Vijesti: M^{me} Mijana Dašić, journaliste de télévision, et M^{me} Mila Radulović, Editrice - département politique
 - Gradska – TV: M^{me} Bojana Dabović, journaliste
 - CDM: M^{me} Aleksandra Obradović, rédactrice en cheffe adjointe
 - Pobjeda (medias imprimés): M. Draško Đuranović, éditeur en chef
 - Dan (medias imprimés): M. Mladen Milutinović, directeur exécutif
 - M^{me} Biljana Jovičević, journaliste et activiste civique à «Help»
- 17:00-18:00 Administration électorale
- Mr Nikola Mugoša, président de la commission électorale d'État, et des membres de la CEE

Samedi, 18 mars 2023

- 09:00-12:00 Rencontres consécutives avec les candidat·e·s ou leurs représentant·e·s
- M. Aleksa Bečić, Monténégro Démocratique
 - M. Goran Danilović, Monténégro uni

- M. Milo Đukanović, Parti démocratique des socialistes (sortant)
 - M. Andrija Mandić, Front démocratique
 - M. Filip Ivanović, coordinateur de la coopération internationale Europe Now!
- 12:00-13:20 Briefing par l'équipe de base de la mission d'observation des élections du BIDDH (2^{ème} partie)
- M. Oleksii Lychkovakh, analyste électoral
 - M. Anders Eriksson, analyste statistiques (procédures et formulaires le jour du scrutin)
 - M. Davor Čorluka (sûreté et sécurité)
- 13:20-13:50 Briefing par les observateurs à long terme de la mission d'observation des élections du BIDDH
- LTO6 Nicola Busse
 - LTO6 Valdemar Uruba (Podgorica)
- 13:00-13:45 Rencontre avec la commission électorale d'État

Dimanche, 19 mars 2023

Observation du scrutin toute la journée

Ouverture des bureaux de vote: 07:00

Fermeture des bureaux de vote: 19:00

Lundi, 20 mars 2023

- 07:30 Réunion de la délégation de l'APCE (débriefing)
- 14:30 Conférence de presse conjointe

Annexe 5 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections: 1^{er} tour

Selon les observateurs internationaux, l'élection présidentielle au Monténégro a été compétitive malgré un processus non inclusif et des lacunes juridiques.

PODGORICA, 20 mars 2023 – L'élection présidentielle au Monténégro a été compétitive: les candidats ont pu faire campagne librement et les libertés fondamentales de tous les citoyens ont été respectées. Cependant, l'enregistrement des candidats n'a pas été inclusif et les lacunes de longue date dans le cadre juridique et les règlements relatifs au financement des campagnes électorales n'ont pas été corrigées, ont déclaré aujourd'hui les observateurs internationaux dans un [communiqué](#).

La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), et du Parlement européen (PE) a constaté que si le cadre juridique constituait une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques, de nombreuses lacunes et ambiguïtés dans les domaines allant de la législation électorale au financement des campagnes nuisaient à son efficacité et démontraient la nécessité d'une réforme complète.

«Nous avons apprécié de voir une élection compétitive se dérouler dans un climat de paix», a déclaré Tamás Meszerics, chef de la mission d'observation des élections du BIDDH. «Mais il y a encore de nombreuses lacunes et ambiguïtés dans la loi. Cela permet aux autorités de prendre des décisions arbitraires et aux opposants de contourner les règles. Ces questions doivent être traitées de toute urgence».

L'élection s'est déroulée dans un contexte de crise institutionnelle persistante et d'impasse politique, qui a conduit à l'annonce d'élections législatives anticipées trois jours seulement avant le scrutin présidentiel. Si l'administration électorale a géré les préparatifs de manière efficace et généralement respecté les délais légaux, la plupart des membres de la commission électorale d'État se sont exprimés selon des lignes politiques sur des questions essentielles, telles que l'éligibilité des candidats, ce qui a sapé la confiance du public. L'absence d'un tribunal constitutionnel pleinement opérationnel au cours de la période précédant les élections a empêché l'examen judiciaire d'un certain nombre de points majeurs.

«Quel que soit le résultat de l'élection, le président ou la présidente nouvellement élu-e devra travailler loyalement avec le parlement pour assurer le bon fonctionnement de toutes les institutions de l'État», a précisé Joe O'Reilly, chef de la délégation de l'APCE. «Les responsables politiques doivent entreprendre une série de réformes, à commencer par la loi électorale. Il est également indispensable de garantir le fonctionnement du tribunal constitutionnel, l'autorité électorale en dernier ressort».

En demandant des informations sur la citoyenneté et le lieu de résidence de certains candidats potentiels et en refusant leur inscription sur cette base, l'administration électorale a fait preuve de discrimination et a outrepassé les procédures juridiques. Parallèlement, la loi imposant d'avoir résidé au moins deux ans au Monténégro avant le jour du scrutin pour être autorisé à voter manque de critères clairs, tandis que les récentes modifications législatives permettent de prendre des décisions arbitraires susceptibles de priver de droit de vote les électeurs remplissant les conditions requises.

Si le ton de la campagne à l'approche de l'élection était globalement neutre, des propos incendiaires, des cas isolés de violence et de harcèlement, ainsi que des craintes liées à l'utilisation potentielle des ressources de l'État ont été signalés. La seule femme candidate est sous protection policière et a reçu des menaces sur les réseaux sociaux pendant la campagne. Dans l'ensemble, les femmes restent sous-représentées dans la vie politique. Malgré quelques troubles autour de certains bureaux de vote et l'absence de protection systématique du secret du vote, la journée électorale s'est déroulée dans le calme et les procédures ont le plus souvent été respectées.

«Ces élections ont mis en lumière le civisme des électeurs monténégrins. Tous les bureaux que nous avons observés le jour du scrutin nous ont accueillis chaleureusement», a indiqué Tonino Picula, chef de la délégation du Parlement européen. «Dans les bureaux de vote, les assesseurs ont géré le processus de manière efficace dans une atmosphère globalement calme. Ce comportement est un exemple qui montre aux représentants élus la voie à suivre, loin des divisions et vers une conception commune d'un avenir meilleur pour le pays et pour le bien-être socio-économique de tous les citoyens».

La scène médiatique est diversifiée au Monténégro. Cependant, la polarisation politique et le marché publicitaire limité rendent les médias vulnérables à l'influence interne et externe des intérêts commerciaux et politiques. La principale chaîne du radiodiffuseur public n'a pratiquement pas couvert l'actualité, d'où la difficulté accrue pour les électeurs de faire un choix éclairé. Bien que les chaînes de télévision privées aient

assuré une vaste couverture avant l'élection, trois des quatre chaînes privées suivies par la mission d'observation ont fait preuve d'un parti pris évident dans leurs diffusions. L'impact potentiel des programmes télévisés étrangers sur la campagne a également suscité de vives inquiétudes.

La mission internationale d'observation du premier tour de l'élection présidentielle au Monténégro a mobilisé au total 187 observateurs de 41 pays, dont 149 experts de longue durée déployés par le BIDDH, et des observateurs à court terme, 24 déployés par l'APCE et 14 par le Parlement européen.

Annexe 6 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections: 2^e tour

Samedi, 1 avril 2023

- 09:45-10:00 Allocution de bienvenue des chefs des délégations parlementaires
- M. Joe O'Reilly, APCE
 - M. Georgos Kyrtos, PE
- 10:00-11:30 Réunion avec la mission d'observation électorale du BIDDH/OSCE
- M. Tamas Meszerics, chef de mission
 - M^{me} Elissavet Karagiannidou, cheffe adjointe de mission
 - M. Nicholas Jahr, analyste politique
 - M^{me} Mariam Tabatadze, analyste juridique
 - M. Oleksii Lychkovakh, analyste électoral
 - M. Pietro Tesfamariam, analyste média
 - M. Anders Eriksson, analyste statistique
 - M. David Corluka, sûreté et sécurité
- 11:30-12:00 M. Milo Đukanović, Parti démocratique des socialistes (sortant)
- 14:30-15:30 Rencontres consécutives avec les candidat·e·s ou leurs représentant·e·s
- 14:30-15:30 M. Jakov Milatović, Europe Now!
- 15:30-16:30 M. Nikola Mugoša, président de la commission électorale d'État et des membres de la CEE

Dimanche, 2 avril 2023

- Journée complète: Observation du vote (ouverture des bureaux de vote, vote, fermeture des bureaux de vote, dépouillement, comptage)

Lundi, 3 avril 2023

- 14:30 Conférence de presse conjointe

Annexe 7 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections: 2^e tour

Selon les observateurs internationaux, l'élection présidentielle au Monténégro a été bien organisée et a permis une véritable mise en concurrence des candidats, malgré des propos agressifs et des incertitudes juridiques.

PODGORICA, 3 avril 2023 – Le deuxième tour de l'élection présidentielle au Monténégro a permis une véritable mise en concurrence et, comme au premier tour, les candidats ont pu faire campagne librement, dans un environnement où les libertés fondamentales étaient respectées, mais le ton s'est durci et les lacunes du cadre juridique sont devenues de plus en plus évidentes, ont déclaré les observateurs internationaux dans un communiqué.

La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, du Parlement européen (PE) et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a constaté que, si le cadre juridique est adéquat pour des élections démocratiques, la quasi-totalité des aspects du deuxième tour sont en revanche insuffisamment réglementés. Ces insuffisances, qui concernent notamment l'administration des élections, l'inscription des électeurs, la campagne et son financement, et les médias, créent une grande incertitude juridique. Dans le même temps, l'administration électorale a comblé certaines lacunes juridiques et ajouté des garanties importantes, qui ont renforcé l'intégrité du processus dans son ensemble.

«Il y a eu un véritable débat politique au Monténégro avant le second tour, et les deux candidats ont eu l'occasion de s'adresser aux électeurs», a déclaré Tamás Meszerics, chef de la mission d'observation électorale du BIDDH. «Mais, pour renforcer le processus démocratique, il est urgent que le pays travaille sur son cadre juridique afin de combler les lacunes et de garantir la transparence et la responsabilité.»

Globalement, l'entre-deux-tours a été bien géré. Toutefois, les observateurs ont noté que bon nombre des résultats du premier tour n'avaient pas été publiés, ce qui a entraîné un manque de transparence, et qu'il n'y avait pas de possibilité de contester les résultats de manière effective avant le deuxième tour. En outre, et malgré les lacunes procédurales identifiées lors du premier tour, aucune formation complémentaire n'a été organisée à l'intention du personnel électoral concerné. Il est inquiétant de constater qu'une organisation d'observateurs citoyens a reçu de graves menaces avant le second tour. Le jour du scrutin s'est largement déroulé dans le calme et les opérations de vote étaient bien gérées.

«L'atmosphère généralement pacifique que nous avons observée le jour du scrutin, lors de ce second tour de l'élection présidentielle, confirme notre impression positive d'un attachement des citoyens monténégrins à la démocratie», a déclaré Georgios Kyrtos, chef de la délégation du PE. «Les membres des bureaux électoraux ont fait preuve d'engagement et d'une bonne coopération entre eux, en aidant les électeurs tout au long des opérations de vote. Cela a permis au scrutin de se dérouler avec fluidité dans tous les bureaux de vote que nous avons observés.»

Alors que le calme avait généralement prévalu lors de la campagne, le ton s'est durci avant le deuxième tour, dans la mesure où les candidats ont cherché à se discréditer mutuellement dans leurs messages de campagne. Les électeurs ont eu des occasions supplémentaires de s'informer sur les candidats, notamment par le biais d'un débat télévisé.

«En participant à ce scrutin présidentiel dans un climat aussi détendu, les Monténégrins ont prouvé que leur pays avait atteint un niveau élevé de culture démocratique et ils méritent d'être félicités», a déclaré Joe O'Reilly, chef de la délégation de l'APCE. «Ce qui importe maintenant, c'est que le Monténégro poursuive sa trajectoire d'intégration européenne et euro-atlantique, sans ingérence négative venue de l'extérieur. Il est également essentiel que les institutions de l'État monténégrin collaborent de bonne foi, en vue de faciliter le fonctionnement de la structure politique et législative du pays. Nous espérons que cette élection présidentielle et les prochaines élections législatives y contribueront.»

Bien que les deux candidats aient bénéficié d'un égal accès aux médias publics, il a été noté que tant les chaînes de radio et de télévision du secteur public que les médias privés avaient fait preuve de partialité dans leur couverture de la campagne. En général, le paysage médiatique est resté marqué par des clivages politiques avant le second tour, et les organes de presse sont restés très vulnérables à l'influence interne et externe d'intérêts commerciaux et politiques.

L'observation internationale du deuxième tour de l'élection présidentielle au Monténégro a mobilisé au total 38 observateurs de 27 pays: 28 de ces personnes étaient des experts et des observateurs à long terme déployés par le BIDDH, 3 étaient déployées par l'APCE et 7 par le PE.