Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15820
29 août 2023

Observation des élections législatives anticipées au Monténégro (11 juin 2023)

Rapport d'observation d'élection
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteur: M. Reinhold LOPATKA, Autriche, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Le 28 avril 2023, la Présidente du Parlement du Monténégro, M^me^ Danijela Đurović, a invité l'Assemblée parlementaire à observer les élections législatives anticipées du 11 juin au Monténégro.

2. Lors de sa réunion du 24 avril 2023, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé d'observer ces élections (le pays faisant l'objet d'une procédure de dialogue post-suivi avec l'Assemblée) et de mettre en place une commission ad hoc composée de 20 membres ainsi que des deux corapporteurs de la commission de suivi. À l'occasion de sa réunion du 28 avril, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc (voir annexe 1) et a désigné M. Aleksander Pociej (Pologne, PPE/DC) en tant que président. Il a été remplacé par la suite par M. Reinhold Lopatka (Autriche, PPE/DC).

3. Conformément à l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), une représentante de la Commission de Venise a été invitée à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseillère juridique.

4. La Commission ad hoc de l'Assemblée (délégation de l'APCE) a œuvré du 9 au 12 juin 2023. Elle est intervenue dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) comprenant aussi une délégation du Parlement européen et la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE). Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 2.

5. La MIOE a conclu que les élections législatives anticipées ont permis une mise en concurrence et qu'un large choix a été offert aux électeurs, mais que les lacunes de la législation ainsi qu'une rhétorique de division caractérisant la campagne et un paysage médiatique polarisé ont affaibli le processus. Le communiqué de presse conjoint figure à l'annexe 3.

2. Contexte politique

6. Le 11 juin 2023, des élections législatives anticipées se sont déroulées dans un contexte de crise constitutionnelle et institutionnelle persistante. Le gouvernement, avec à sa tête le Premier ministre M. Dritan Abazović, a perdu sa majorité le 20 août 2022 à la suite d'une motion de censure, mais il n'a pas été remplacé: l'ancien Président, M. Milo Đukanović, a en effet refusé la nomination de M. Miodrag Lekić du Front démocratique (DEMOS). Le gouvernement de M. Abazović s'est donc maintenu au pouvoir. Le 12 décembre 2022, le parlement a adopté des amendements permettant la nomination d'un Premier ministre ayant le soutien de la majorité des députés si le Président refusait de le faire – mais ils n'ont pas été appliqués. Le 16 mars 2023, le Président Đukanović a dissous le parlement et convoqué des élections législatives anticipées pour le 11 juin, alors que subsistaient des questions concernant la constitutionnalité des dispositions sur lesquelles étaient fondées ces élections législatives anticipées. Un recours a été déposé (à l'initiative de la

majorité parlementaire), mais la Cour constitutionnelle l'a rejeté (3 juges ont considéré que la décision du Président constituait un acte juridique individuel, tandis que les 3 autres étaient contre, le 7ème juge de la Cour constitutionnelle n'ayant toujours pas été élu).

7. Les élections législatives anticipées ont suivi le scrutin présidentiel qui s'est déroulé le 19 mars 2023, avec un second tour le 2 avril[1]. Depuis lors, trois des principaux partis de l'opposition du parlement sortant – le Parti démocratique socialiste (DPS), le Parti social-démocrate (SDP) et les Sociaux-démocrates (SD) – ont changé de dirigeants[2]. Le Front démocratique (DF), un bloc d'opposition de trois partis fondé en 2012 et regroupant le Parti populaire démocratique (DNP), la Nouvelle démocratie serbe (NOVA) et le Mouvement pour les changements (PZP) a annoncé sa dissolution. L'Action réformée unie (URA), le parti dirigé par le Premier ministre Dritan Abazović, a créé une coalition centriste avec le Monténégro démocratique (DCG). Plusieurs petits partis ont modifié leurs alliances.

8. La participation des femmes à la vie politique reste faible et pâtit de l'insuffisance des efforts déployés par l'État et les instances publiques pour surmonter les stéréotypes liés au genre. Les femmes occupent parfois des fonctions de premier plan, comme la présidente du parlement, la maire de Podgorica, la présidente du Conseil municipal de Podgorica et la présidente en exercice de la Cour Suprême, mais elles demeurent sous-représentées dans la vie politique en général. Vingt-trois femmes (28,4 %) ont été élues au parlement sortant, qui a vu pour la première fois la création d'un Groupe de femmes se consacrant aux questions de genre dans le processus législatif. Sur les 17 membres actuels du gouvernement, 3 sont des femmes. Trois des six juges siégeant à la Cour constitutionnelle sont des femmes.

3. Système électoral et cadre juridique

9. Le parlement unicaméral (*Skupština)* doté de 81 membres est élu pour une durée de quatre ans au scrutin proportionnel avec listes de candidats fermées dans une circonscription nationale unique. Les listes de candidats obtiennent des sièges si elles recueillent au moins 3 % des suffrages exprimés valides. Des règles préférentielles s'appliquent aux listes représentant des minorités nationales ne totalisant pas plus de 15 % de la population.

10. Les élections législatives sont réglementées par les dispositions de la Constitution de 2007, de la Loi sur l'élection des conseillers et des membres du parlement (loi électorale) de 1998, de la Loi de 2020 sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales (loi sur les financements politiques) et les instructions de la Commission électorale d'État (CEE). Bien qu'une nouvelle loi sur les financements politiques ait été adoptée en 2020, le parlement n'a pas modifié la loi électorale depuis 2014. La Constitution exige une majorité des deux tiers au parlement pour modifier les lois qui réglementent le système électoral, mais les partis d'opposition se sont largement abstenus de participer aux commissions parlementaires sur la réforme électorale, limitant ainsi les possibilités de changement.

11. Le cadre juridique électoral est propice à la tenue d'élections démocratiques. Il présente toutefois de nombreuses lacunes, incohérences et ambiguïtés qui nuisent à son efficacité. La plupart des recommandations antérieures du BIDDH n'ont pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne les conditions de résidence applicables aux droits de vote et de candidature, l'enregistrement des listes de candidats représentant les minorités nationales, la surveillance du financement des campagnes électorales et les sanctions, l'invalidation des résultats, la surveillance des médias et la résolution des litiges électoraux.

12. La loi prévoit la présence d'observateurs citoyens et internationaux. La CEE accrédite à la fois des organisations nationales et internationales ; les observateurs internationaux présentent toutefois en premier lieu leur demande d'accréditation auprès du ministère des Affaires étrangères. La loi autorise les observateurs à suivre toutes les étapes du processus électoral. Une vingtaine d'organisations de citoyens a été accréditée par la CEE selon une approche inclusive.

---

1. Au second tour, le Président sortant, M. Milo Đukanović, a été battu par M. Jakov Milatović, ministre du Développement économique du gouvernement de Zdravko Krivokapić et membre influent du parti Europe maintenant! (ES), un mouvement créé en 2022. L'Assemblée parlementaire a observé ces élections (voir le Doc. 15744).
2. Lors des dernières élections législatives de 2020, le DPS, qui était à la tête du pays depuis 1991, est passé dans l'opposition bien qu'il ait remporté un grand nombre de sièges. Une large coalition, constituée de partis politiques unis issus de trois blocs politiques différents, a permis d'atteindre une courte majorité de 41 députés.

4. Administration électorale, listes électorales et inscription des candidats

13. L'administration électorale comporte trois niveaux, avec à sa tête la CEE. Il existe 25 commissions électorales municipales (CEM). La CEE et les CEM sont des organes permanents dont le mandat est de quatre ans. Lors de ces élections, 1 154 commissions électorales de bureaux de vote (CEBV) ont été constituées pour gérer les bureaux de vote. La CEE compte 11 membres, les CEM et les commissions de bureaux de vote 5. La CEE et les CEM sont désignées respectivement par le parlement et les conseils municipaux, selon leur composition politique. Les membres des CEBV sont désignés par leur CEM respective lors de chaque élection, sur la même base. La plupart des interlocuteurs de la MIOE ont noté le caractère politisé de la CEE et des CEM, mais n'ont fait part d'aucune préoccupation majeure concernant leurs travaux et leur fiabilité générale.

14. La loi prévoit que les commissions électorales doivent faire rapport aux organes qui les ont désignées. On observe toutefois un manque de critères clairement définis concernant la révocation des membres, ce qui peut avoir un impact sur leur indépendance[3]. L'exigence prévue par la loi selon laquelle tous les membres des commissions, à tous les niveaux, doivent être des juristes limite la participation à l'administration électorale. Dans une optique constructive, la CEE a adopté un code de conduite régissant les principes, règles et obligations auxquels doivent adhérer les organes de gestion des élections.

15. Pendant une durée limitée au cours de la période électorale, des membres représentant les listes de candidats enregistrées se joignent aux membres permanents de la CEE et des CEM et ces autres membres sont dotés des mêmes droits de vote. Cependant, les listes de candidats ne les désignent pas toujours ou le font tardivement au cours du processus, car aucune date limite n'est imposée pour leur nomination, ce qui se traduit par des écarts de taille entre les commissions de niveau inférieur. Compte tenu du mécanisme de désignation des membres permanents et des autres membres, la CEE et les CEM étaient composées majoritairement de membres nommés par les candidats de la liste Ensemble ! .

16. Les femmes restent sous-représentées au sein de l'administration électorale ; seulement 3 des 11 membres permanents de la CEE et 37 % des membres des CEM sont des femmes. Les autorités locales ne collectent pas de données sur l'équilibre entre femmes et hommes au sein des CEBV.

17. La CEE a géré les préparatifs techniques de l'élection de manière efficace et a généralement respecté les délais légaux. Les décisions ont été prises de manière collégiale et sur la base de véritables débats. Les réunions de la CEE étaient ouvertes aux observateurs et aux médias, les ordres du jour étaient annoncés à l'avance et les décisions publiées, améliorant ainsi la transparence du processus.

18. Dans l'ensemble, les CEM ont rempli leur tâche avec efficacité. Cependant, la transparence du processus a parfois fait défaut au niveau municipal, où un certain manque de cohérence a été observé dans la publication des ordres du jour et des procès-verbaux des réunions des CEM. Dans certains cas, les réunions des CEM étaient organisées sur une base ad hoc et dans des délais très courts, ce qui rendait difficile la présence de certaines parties prenantes.

19. En consultation avec les parties prenantes locales, la CEE a déployé des efforts importants et fixé des critères précis pour agencer les bureaux de vote de manière à faciliter l'accès des personnes en situation de handicap et elle a formé les CEM à ces dispositions. Malgré ces efforts, dans plusieurs cas, les commissions électorales de niveau inférieur n'ont pas mis en pratique ces critères le jour du scrutin. Les organisations locales ont signalé un faible taux de participation des personnes handicapées au sein de l'administration électorale. Des dispositions sur le vote mobile sont mises en place pour les électeurs présentant des problèmes de santé, et les personnes en situation de handicap et les électeurs analphabètes ont la possibilité de se faire assister par une personne de leur choix pour voter. Des bureaux de vote spéciaux sont installés dans les prisons et les centres de détention.

20. La CEE a organisé une formation pour renforcer les capacités de l'ensemble des CEM à appliquer les règles électorales le jour du scrutin et elle a élaboré, à leur intention ainsi qu'à celle des CEBV, des manuels complets et une vidéo, y compris en langue des signes, sur les procédures à suivre le jour du scrutin. Les CEM sont responsables de la formation de leurs CEBV respectives, mais un certain manque de cohérence a été observé à cet égard. Par ailleurs, la possibilité offerte aux listes enregistrées de changer les membres désignés dans les CEBV jusqu'à la veille du scrutin n'incite pas les CEM à organiser la formation avant une

3. Voir l'article II.3.1 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Selon le paragraphe 77 du rapport explicatif, « ... la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire voire pour incompétence est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi ».

date proche du jour du scrutin. L'information des électeurs était insuffisante et s'est limitée à une vidéo réalisée par la CEE expliquant les procédures à suivre le jour du scrutin et diffusée sur les chaînes de télévision et en ligne à une date proche de celle du scrutin. Les électeurs ont également reçu une invitation à se rendre aux urnes de la part du ministère de l'Intérieur.

21. Le droit de vote est accordé à tout citoyen âgé d'au moins 18 ans, à condition qu'il ait sa résidence 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[4].

22. L'inscription des électeurs est passive. Le ministère de l'Intérieur constitue et gère le registre des électeurs, en rassemblant les données des registres de résidence, de citoyenneté, de naissance et de décès. Les électeurs peuvent vérifier leurs données en personne, en ligne ou via un centre d'appels et ils ont la possibilité de demander des précisions et des corrections au ministère de l'Intérieur au plus tard 15 jours avant la date du scrutin. La loi autorise la CEE, les CEM, les observateurs accrédités, les partis parlementaires et les représentants des listes de candidats à consulter la liste électorale et à signaler les lacunes au ministère de l'Intérieur.

23. Dans l'ensemble, le processus d'inscription des électeurs a été transparent. Néanmoins, la confiance dans le cadre régissant l'inscription des électeurs a été ébranlée par des préoccupations de longue date relatives à l'exactitude du registre des électeurs, notamment en ce qui concerne le nombre d'électeurs résidant à l'étranger et de personnes décédées qui y figurent. En outre, la pratique alléguée consistant pour les électeurs à changer de résidence avant les élections afin de voter dans un autre district nuit à la confiance dans le registre. Si ces inquiétudes sont fondées, il convient de noter qu'elles sont principalement dues au cadre juridique en vigueur et à d'éventuelles omissions de déclarations de décès auprès des autorités locales. La législation exige l'identification biométrique des électeurs le jour du scrutin, ce qui offre une garantie supplémentaire contre toute utilisation abusive du registre.

24. Il n'y a pas eu de campagnes d'éducation et d'information visant à informer les électeurs et les parties prenantes des possibilités de rectifications et de mises à jour. Le ministère de l'Intérieur a clôturé le registre des électeurs le 31 mai et a déclaré ne pas avoir reçu de demande de correction de la part des électeurs ni de rapport de la part des parties prenantes ayant accès au registre des électeurs. Le 1er juin 2023, la CEE a annoncé que 542 468 électeurs étaient inscrits sur les listes.

25. Tous les électeurs inscrits sont autorisés à présenter leur candidature. La condition de résidence imposée pour être candidat est contraire au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Les partis politiques, les coalitions et les groupes d'électeurs peuvent désigner des candidats et la loi électorale ne prévoit pas d'incompatibilités. Les listes doivent être composées d'un nombre de candidats au moins égal aux deux tiers et, au plus, égal au nombre maximum de sièges disponibles. Chaque liste doit comporter un candidat du sexe sous-représenté sur quatre et, sur l'ensemble, au moins 30 % du nombre total de candidats de chaque liste doivent appartenir au sexe sous-représenté. Malgré les quotas, la plupart des partis ne manifestent guère d'intérêt à promouvoir la participation des femmes au-delà des exigences légales minimales. Sur les 1 113 candidats inscrits par la CEE lors de ces élections, 397 (35,67%) étaient des femmes.

26. Les listes de candidats doivent avoir recueilli les signatures d'au moins 4 338 électeurs. Des critères préférentiels s'appliquent aux listes représentant des minorités nationales. Il n'est pas possible d'être candidat sur plusieurs listes et, contrairement aux bonnes pratiques internationales, les électeurs ne peuvent accorder leur signature qu'à une seule liste. Selon certains interlocuteurs de la MIOE, il arrive que les partis utilisent abusivement les données des électeurs figurant sur les listes électorales et falsifient des signatures. Les électeurs peuvent vérifier en ligne si leur nom figure dans la base de données de la CEE à titre de soutien à l'une des listes de candidats, mais seulement après la validation des listes par la CEE, ce qui ne constitue pas un recours efficace ou en temps voulu. Un électeur qui s'aperçoit que son nom ou sa signature ont été utilisés sans son accord pour soutenir une candidature peut saisir le procureur, mais la loi ne prévoit pas de responsabilité dans ce type de falsification. Dans l'ensemble, le processus de recueil des signatures se prête à des abus et ne garantit pas suffisamment l'intégrité.

27. Sur les 17 listes soumises à la CEE, 15 ont été enregistrées. La CEE a tout d'abord renvoyé 8 listes nécessitant des corrections pour cause de documents erronés et/ou d'un nombre insuffisant de signatures valides. Le 26 mai, la CEE a publié la liste générale des candidats, rassemblant toutes les listes inscrites pour

4. L'article I.1.1.c du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe stipule «[qu']une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales».

les élections à venir. Le processus d'inscription des candidats a été dans l'ensemble inclusif et géré de manière professionnelle par la CEE, en respectant les délais établis. La CEE n'a cependant pas précisé quelles étaient les signatures déclarées invalides, ce qui n'a pas permis aux listes de soumettre des rectifications dans les délais impartis. Pendant le processus de vérification, la CEE a été confrontée à des contraintes de temps et à des difficultés logistiques aggravées par la présentation de la plupart des listes à la dernière minute.

5. Campagne électorale et financement de la campagne

28. Les libertés fondamentales ont été respectées durant la campagne. La loi sur le financement politique autorise les candidats à commencer leur campagne après la convocation des élections, à condition d'avoir ouvert un compte bancaire dédié. Après son enregistrement, une liste de candidats peut également démarrer sa campagne dans les médias électroniques. Au départ, la campagne a été plutôt atone, notamment en raison de l'incertitude juridique et politique relative à la date des élections et de l'inscription des candidats à la dernière minute, mais elle s'est intensifiée au cours des deux semaines précédant le scrutin. La prise de fonction officielle du Président Jakov Milatović, le 20 mai, et les célébrations de l'indépendance du Monténégro dans les jours suivants ont offert aux candidats les premières occasions d'organiser des activités de campagne de plus grande envergure. Ils ont généralement organisé des événements à petite échelle, notamment des réunions avec les électeurs et du porte à porte et ils ont eu recours aux réseaux sociaux, panneaux d'affichage et temps d'antenne gratuits sur les chaînes publiques. La période de silence électoral de 24 heures n'inclut pas les réseaux sociaux.

29. La plupart des candidats ont exprimé leur satisfaction générale à l'égard du climat de la campagne et des conditions équitables pour tous. Le 25 mai 2023, les représentants de 14 des 15 listes de candidats enregistrées ont signé un Code pour un processus électoral démocratique et équitable, qui a été élaboré par le Centre pour la transition démocratique (CTD), une ONG locale. Le 29 mai, le Président Milatović, qui est également vice-président du parti politique Europe maintenant!, a rencontré les représentants des listes de candidats dans le cadre d'un événement à forte visibilité, afin de souligner l'importance d'une campagne équitable, d'améliorer le climat politique et de renforcer la confiance du public dans le processus électoral.

30. La campagne a permis une mise en concurrence et les électeurs ont pu faire un choix éclairé. L'économie a été le principal thème de la campagne, mais certains candidats ont adopté une rhétorique populiste et de nature à diviser, y compris pour des motifs d'ordre religieux ou national. Plusieurs partis politiques ont abordé la question de l'adhésion à l'Union européenne dans le cadre de leur campagne, soulignant l'engagement de longue date du pays en faveur de l'intégration dans l'Union[5]: la coalition Ensemble ! menée par le DPS ainsi que le SDP et la coalition composée du Parti socialiste populaire (SNP) et de DEMOS ont mis en avant l'importance de l'intégration dans l'Union européenne, tandis que DCG et URA qui formaient la liste commune Comptez sur la bravoure ! et PZP ont axé leur campagne sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

31. Le 26 mai 2023, le dirigeant du DNP, Milan Knežević, a participé au rassemblement « Serbie de l'espoir » à Belgrade, qui était organisé par le Parti progressiste serbe en présence de son dirigeant sortant et chef de l'État serbe Aleksandar Vučić. M. Knežević a également assisté au rassemblement, louant la fraternité serbe et alléguant une influence excessive des représentants diplomatiques étrangers dans la politique monténégrine. À la suite des violences survenues au Kosovo*[6] le 29 mai, certains candidats aux élections ont pris part activement aux manifestations de soutien aux Serbes du Kosovo, en s'appuyant sur une rhétorique populiste et de nature à diviser, qui jouait sur le choix entre la protection des valeurs traditionnelles et religieuses et l'exposition à l'influence internationale.

32. Le 6 juin 2023, le ministre de l'Intérieur a déclaré qu'une enquête était ouverte à la suite d'allégations selon lesquelles le dirigeant du parti ES aurait reçu un financement d'un homme d'affaires inculpé dans le cadre d'une affaire de cryptomonnaie; le Premier ministre a réuni un Conseil de sécurité nationale sur cette affaire. Cette question s'est invitée dans les discours des derniers jours de la campagne. Le parti ES a déposé plainte contre le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur pour leur rôle dans cette affaire.

---

5. Le Monténégro a obtenu le statut de pays candidat à l'Union européenne en 2010, les négociations en vue de l'adhésion ayant débuté en 2012.

6. * Toute référence faite dans ce texte au Kosovo, qu'il s'agisse du territoire, des institutions ou de la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

33. La campagne sur les réseaux sociaux a été globalement en phase avec les autres types d'activités de campagne. Certains candidats ont débuté leur campagne sur les réseaux sociaux avant d'avoir ouvert un compte bancaire dédié. Un ton ou des discours négatifs ou agressifs ont été observés dans certains cas. Les messages publiés en ligne par certains partis politiques ne permettaient pas toujours de distinguer clairement le rôle de leurs dirigeants respectifs dans la campagne par opposition à leur rôle dans un poste de haut niveau au sein de l'État.

34. La loi électorale comme la loi sur le financement politique prévoient des mesures visant à prévenir l'abus des ressources administratives. Elles régissent notamment la manière de gérer les emplois publics, l'utilisation des véhicules officiels et l'adoption de nouvelles subventions publiques durant la période électorale. Il est toutefois possible, en pratique, de contourner aisément ces dispositions, ce qui compromet leur objectif qui est de ne pas utiliser les ressources administratives pour en tirer un avantage politique. Un grand nombre de contrats de travail et de service dans le secteur public ont été conclus pendant la campagne. Les organisations de la société civile ont appelé le gouvernement et les fonctionnaires à s'abstenir d'utiliser de manière abusive les ressources administratives dans le cadre de la campagne. La législation interdit également aux fonctionnaires de faire campagne pendant leurs heures de travail, mais il est difficile de vérifier que cette disposition est respectée et de la faire appliquer.

35. Seul un nombre limité de listes de candidats ont encouragé la participation des femmes à la vie politique et ont intégré les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans leurs programmes. Les candidates étaient totalement absentes dans 43 % des activités de campagne observées. Certaines femmes politiques, ainsi que des représentants de la société civile, ont signalé la question de la violence à l'égard des femmes dans la politique, un phénomène particulièrement marqué en ligne et qui dissuade certaines femmes de prendre une part active à la vie politique.

36. Les représentants de Comptez sur la bravoure !, du HGI (Initiative civique croate), du parti Ensemble ! et de Oui nous pouvons ! ont indiqué que des personnes handicapées figuraient sur leurs listes, mais presque aucune d'entre elles n'était bien placée pour gagner. Les questions relatives aux personnes handicapées ont été largement absentes des programmes électoraux et des activités de campagne. La moitié des événements de campagne observés se sont tenus dans des lieux permettant aux personnes handicapées d'y accéder sans assistance.

37. Le financement des campagnes est régi par la loi sur le financement politique, adoptée en 2020, qui a notamment relevé le plafond des dons. La plupart des recommandations précédentes du BIDDH n'ont cependant pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne la vérification effective de la légalité des dons, y compris de la part des entreprises publiques, l'obligation expresse de l'Agence pour la prévention de la corruption (APC) d'identifier et de publier des informations sur les financements non déclarés, l'adoption de sanctions proportionnées et l'utilisation des prêts.

38. Les listes de candidats enregistrées bénéficient d'un financement public de campagne qui s'élève à 3,2 millions d'euros au total. Chaque liste de candidats a reçu 42 121 euros au 1er juin 2023, les 2,5 millions d'euros restants étant répartis entre les listes en proportion des sièges obtenus au parlement. Les candidats peuvent également obtenir des dons privés. Une personne physique peut donner jusqu'à 5 000 euros et une personne morale jusqu'à 20 000 euros. La plupart des candidats ont cependant informé la MIOE que leurs recherches de financement sont limitées et qu'ils comptent sur les fonds publics de la campagne et sur le financement public annuel des partis qui les ont désignés, dont les dons à la campagne ne sont pas plafonnés. Chaque liste de candidats peut dépenser jusqu'à 3,2 millions d'euros, ce qui, selon plusieurs interlocuteurs de la MIOE, est excessivement élevé, n'est pas de nature à garantir des règles du jeu équitables et risque d'exercer une influence indue sur les électeurs.

39. Chaque liste de candidats potentiels est tenue d'ouvrir un compte bancaire dédié avant d'entamer sa campagne et au plus tard un jour après son enregistrement par la SEC. Toutes les listes ont ouvert un compte de campagne après leur enregistrement par la SEC, à l'exception d'une seule désignée par un groupe d'électeurs qui l'a ouvert avant. Tous les candidats ont soumis des rapports bi-hebdomadaires sur les dons reçus et des rapports de leurs dépenses dans les délais légaux fixés. La plupart des candidats ont déclaré recevoir un financement limité sous forme de dons et reporter le paiement des dépenses jusqu'après les élections. Les rapports finaux doivent être remis 30 jours après les élections.

40. L'APC qui est chargée de surveiller le financement des campagnes électorales, a publié les rapports de financement de la campagne des candidats sur son site web, dans les délais impartis, mais pas toujours de manière accessible[7]. Elle a indiqué qu'elle vérifie si les dons déclarés sont effectués par des électeurs inscrits, et s'ils ne proviennent pas de personnes reconnues coupables de corruption. Elle peut vérifier si les donateurs sont des dirigeants d'entreprises publiques, mais pas s'il s'agit de propriétaires ou d'actionnaires

d'entreprises publiques. Il n'est pas obligatoire que les dons soient effectués par virement bancaire, mais ils peuvent être déposés sur un compte, ce qui ne contribue pas à la transparence du financement[8]. L'APC a indiqué n'avoir relevé aucun don provenant de sources prohibées. Elle a fait appel au même organisme privé que lors des élections précédentes pour collecter des informations et établir des rapports sur les dépenses de campagne. L'entreprise mandatée a précisé qu'elle dispose d'outils pour recueillir des informations sur le montant estimatif des dépenses de campagne dans tous les médias, sur les panneaux d'affichage et sur certains réseaux sociaux, à l'exception des annonces Google Ads et des activités de campagne menées en personne. L'entreprise débute son contrôle uniquement après l'enregistrement des candidats, ce qui ne permet pas de contrôler la période précédente. Plusieurs panneaux d'affichage portant le nom, le logo et les couleurs de la liste candidate Oui, nous pouvons ! sont apparus dès la mi-avril. La liste a précisé avoir ouvert un compte de campagne le 26 mai 2023, ces panneaux étant payés par une ONG affiliée. La loi interdit à des tierces parties de faire campagne, mais ne prévoit pas de sanctions. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire tel qu'il est mis en œuvre ne garantit pas la transparence, la responsabilité et l'intégrité du financement de la campagne.

6. Paysage médiatique

41. L'environnement médiatique est diversifié, mais il est marqué par des clivages politiques. Les médias opèrent dans un marché publicitaire limité, ce qui affecte leur viabilité financière et les rend vulnérables à l'influence d'intérêts commerciaux et politiques. Les chaînes de télévision restent la principale source d'information, suivie par les réseaux sociaux et les médias en ligne, la presse écrite jouant un rôle relativement marginal. La plupart des médias privés qu'ils soient audiovisuels, de la presse écrite ou en ligne sont entièrement ou partiellement détenus par des sociétés étrangères, y compris les quatre chaînes de télévision privées titulaires d'une licence de diffusion nationale. Les chaînes de télévision nationales et locales ainsi que plusieurs chaînes régionales sont accessibles via les principaux opérateurs de réseaux câblés.

42. Selon les interlocuteurs de la MIOE et de récentes enquêtes, après la nomination d'un nouveau Conseil en 2021, le service public de radio et de télévision du Monténégro (RTCG) a regagné la confiance du public et développé son audience. Il gère trois chaînes de télévision nationales et deux stations de radio. Outre le service public national de radio et de télévision, il existe 16 services publics locaux de radio et de télévision financés par les municipalités. Selon plusieurs interlocuteurs de la MIOE, les services publics locaux de radio et de télévision peuvent être sujets à des influences politiques de la part de la majorité municipale en place.

43. La liberté des médias est protégée par la législation. En 2021, le Code pénal a été modifié afin de mieux protéger les journalistes et les autres professionnels des médias en imposant des sanctions plus sévères pour les attaques et les menaces dont ils sont victimes. Selon le syndicat des médias du Monténégro, les cas d'agressions physiques recensés ont reculé ces deux dernières années, bien que les menaces soient en recrudescence, notamment par courrier électronique et sur les réseaux sociaux. Les crimes perpétrés contre les professionnels des médias ont été traités de manière accélérée.

44. Le cadre juridique applicable aux médias est complet. Les chaînes de radio et de télévision sont régies principalement 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 loi, les électeurs sont en droit d'être informés des programmes politiques de toutes les listes électorales, 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 qui doivent être 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 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.

---

7. Le paragraphe 258 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques du BIDDH et de la Commission de Venise stipule que «la numérisation des informations et leur soumission à l'organisme de régulation sous leur forme numérisée, facilement consultable et réutilisable, peut faciliter la surveillance et donc réduire au minimum le besoin de procédures sur papier».

8. Le paragraphe 212 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques du BIDDH et de la Commission de Venise dispose que «un autre moyen d'éviter une influence indue et issue de sources inconnues, consiste à stipuler dans la législation pertinente que les contributions dépassant un certain montant (faible) doivent être effectuées par virement bancaire, chèque bancaire ou carte de crédit bancaire, afin de garantir leur traçabilité en termes de montant et de sources».

45. L'absence d'organisme de régulation nuit à l'efficacité du contrôle de la campagne électorale ; en effet, l'AEM n'a pas pour mandat de vérifier que la radio et la télévision respectent la loi électorale. Son mandat se limite à l'élaboration et à la surveillance des règlements relatifs aux élections et à statuer sur les plaintes. En outre, l'AEM dispose de pouvoirs de sanction limités: elle peut uniquement adresser des avertissements aux médias audiovisuels ou, dans les cas extrêmes, leur retirer leur licence de diffusion, mais ne peut pas imposer de sanctions. La presse écrite et les médias en ligne s'appuient également sur l'autorégulation pour les dispositions contenues dans la loi électorale, y compris en ce qui concerne la période de silence électoral. De ce fait, à certains moments, les dispositions de la loi électorale destinées aux médias ne sont pas appliquées. L'AEM a publié un rapport préliminaire sur la surveillance des médias avant la tenue des élections, le 7 juin 2023.

46. Le service public de radio et de télévision a respecté l'obligation prévue par la loi d'offrir aux candidats un temps d'antenne gratuit et d'assurer la couverture des élections selon le principe d'égalité. Néanmoins, les débats électoraux qui devaient faire participer les 15 listes n'ont pas permis de ménager suffisamment de temps pour les débats. En outre, tous les entretiens avec les candidats et les temps d'antenne gratuits ont été diffusés sur la chaîne de télévision parlementaire qui a le moins d'audience. Conformément à la loi, la chaîne de radio et télévision publique de la municipalité de Podgorica, Gradska TV, a offert à tous les candidats un temps d'antenne gratuit. Cette chaîne de TV publique locale a toutefois assuré une plus large couverture médiatique de la liste Ensemble !» tant en termes de durée totale que de discours direct, avec respectivement 33 % et 43 %. Gradska TV a assuré une couverture médiatique négative du Premier ministre Abazović.

47. Les chaînes de télévision privées ont proposé des bulletins d'information, des interviews, des talk-shows, des débats et des annonces payantes se rapportant aux élections. Dans l'ensemble, les électeurs ont bénéficié d'une couverture médiatique pluraliste et les candidats ont eu accès à des chaînes de radio et télévision privées. Vijesti TV, la chaîne de télévision privée la plus populaire, a contribué sans aucun doute à ce que les électeurs fassent un choix éclairé en organisant quatre débats électoraux avec les représentants des listes qu'elle considérait comme principales et elle a assuré une couverture médiatique relativement équilibrée. Prva TV et Adria TV ont affiché un parti pris en faveur de la liste électorale Pour le futur du Monténégro qui a profité respectivement de 33 % et 40 % de leur couverture médiatique, le temps d'antenne accordé directement aux représentants de cette liste étant nettement plus élevé. Les listes Aleksa et Dritan – Comptez sur la bravoure et Pour le futur du Monténégro ont investi des sommes élevées dans les annonces payantes diffusées sur les chaînes de télévision observées, soit chacune 25 % de la couverture payante totale, suivie par Europe maintenant ! avec 20 %.

7. Plaintes et recours

48. Les plaintes relatives à des violations des droits de vote peuvent être déposées auprès des CEM et de la CEE. La loi électorale dispose que les décisions de la CEE de rejet ou de renvoi des plaintes peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour constitutionnelle. La CEE et la Cour constitutionnelle considèrent que les décisions de la CEE sur la recevabilité des plaintes, ainsi que son action ou son inaction, ne sont pas susceptibles de recours, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales[9]. Les candidats peuvent contester les résultats des CEBV, mais pas la compilation des résultats par les CEM et la CEE, ce qui est contraire aux recommandations antérieures de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe[10]. La loi contient des dispositions ambiguës et octroie un large pouvoir discrétionnaire aux CEM et à la Cour constitutionnelle en matière d'invalidation des résultats.

49. Les candidats aux élections, les citoyens observateurs et les électeurs peuvent déposer des plaintes auprès des commissions électorales alors que des recours peuvent être introduits devant la Cour constitutionnelle par des électeurs et des citoyens observateurs uniquement s'ils s'estiment victimes de violations de leurs droits de vote individuels, ce qui est contraire au Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise[11]. Un processus accéléré est applicable aux CEM et à la CEE ; des délais courts s'appliquent à la Cour constitutionnelle, mais ils peuvent être prolongés. La CEE examine les plaintes en séance publique, mais sans la présence des parties au différend. La CEE ne gère pas de base de

---

9. La loi électorale dispose que les actions ou inactions des CEM et les décisions par la CEE ou une CEM de rejeter des plaintes sur le fond ou pour des motifs techniques peuvent faire l'objet d'un recours. Le paragraphe II 3.3.d du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise stipule que «l'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin...».
10. Le paragraphe 92 du Code de bonne conduite (Rapport explicatif) stipule que «…le non-respect du droit électoral doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l'élection».

données publique des plaintes, mais elle publie les procès-verbaux des sessions et les décisions relatives aux plaintes. La Cour constitutionnelle délibère à huis clos, en l'absence des parties et elle n'est pas tenue de publier ses décisions, mais uniquement les informations sur les résultats, ce qui ne garantit pas le respect des procédures et la transparence[12].

50. La Constitution ne réglemente pas suffisamment les questions relatives à la convocation d'élections législatives anticipées. La Cour constitutionnelle a reçu une plainte contestant le décret présidentiel sur la dissolution du parlement et demandant la tenue d'élections anticipées. Elle a examiné la plainte le 7 avril 2023, mais n'a pas été en mesure de rendre une décision en raison d'un partage égal des voix, que bon nombre de personnes ont attribué à sa politisation. Trois juges ont refusé d'examiner le décret au motif qu'il s'agissait d'un acte administratif individuel correspondant à une interprétation stricte de la loi. La Cour a également reçu deux recours contre des décisions de refus par la CEE d'enregistrer deux listes de candidats, les a examinés à huis clos, les a rejetés pour absence de fondement, mais n'a pas publié la décision ni communiqué les résultats aux demandeurs.

51. Les personnes physiques et les personnes morales peuvent déposer, auprès de l'APC, des plaintes portant sur le financement de la campagne et sur le non-respect des règles en matière d'emploi public et de dépenses par les institutions publiques après la convocation des élections. L'Agence peut également examiner ces cas dans le cadre de ses fonctions officielles. À la suite d'une plainte, l'APC dispose d'un délai de 15 jours pour décider de renvoyer ou non l'affaire devant le tribunal correctionnel qui peut imposer des sanctions aux institutions publiques et aux fonctionnaires. Les décisions de l'APC peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif. Les deux tribunaux ne sont pas tenus de statuer dans un délai précis. L'APC examine les affaires à huis clos tandis que les tribunaux le font en séance publique. En contradiction avec les normes internationales, les tribunaux ne sont pas tenus de publier leurs décisions, mais l'APC publie, de sa propre initiative, certaines informations sur les plaintes. Même si ce mécanisme ne garantit pas pleinement le règlement rapide des différends et la régularité de la procédure, il permet d'assurer une certaine transparence et responsabilité dans l'utilisation des ressources de l'État – lorsqu'il est mis en œuvre correctement. L'APC a indiqué que 13 plaintes relatives à des dépenses et emplois publics ont été déposées. Aucune d'entre elles n'a été renvoyée devant le tribunal. Les mécanismes de règlement des litiges, tels qu'ils sont mis en œuvre actuellement, ne garantissent pas la transparence, l'accès rapide et effectif à un recours et une procédure régulière.

8. Jour du scrutin

52. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et la transparence et il a été géré de manière professionnelle par les commissions électorales réparties dans le pays, dans un climat généralement détendu et collégial.

53. La délégation de l'APCE s'est scindée en 10 équipes et a observé les élections à Podgorica et ses environs ainsi que dans les régions de Virpazar, Petrovac, Budva, Ulcin, Bar, Kotor, Cetinje et Niksic.

54. Dans presque toutes ses observations, la MIOE a évalué positivement l'ouverture des bureaux de vote ainsi que le vote et la compilation des résultats. Le processus de dépouillement a été évalué négativement dans 7 bureaux de vote (sur les 55 observés). La loi n'interdit pas expressément de faire campagne sur les réseaux sociaux pendant la période de silence électoral et il a été noté que les listes ES, Comptez sur la bravoure !, Pour le futur du Monténégro et Ensemble ! ont été particulièrement actives en ligne la veille et le jour même du scrutin.

55. La MIOE a observé les procédures de dépouillement dans 59 bureaux de vote, qui ont toutes été jugées satisfaisantes ou très satisfaisantes à une exception près. Le matériel électoral était disponible dans tous les bureaux de vote et le scrutin a commencé à l'heure dans les 52 bureaux observés. Quelques omissions procédurales ont été relevées à l'ouverture: par exemple, les urnes n'ont pas été vérifiées et scellées en présence du premier électeur dans 5 bureaux observés et la répartition des rôles entre les membres des CEBV ne s'est pas faite par tirage au sort dans 24 cas observés.

---

11. Le paragraphe 99 du Code de bonne conduite (Rapport explicatif) dispose que « [l]a qualité pour recourir doit être reconnue très largement. Le recours doit être ouvert à tout électeur de la circonscription et à tout candidat qui se présente dans celle-ci. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections».
12. Le paragraphe 100 du Code de bonne conduite (Rapport explicatif) stipule que «[l]a procédure doit avoir un caractère judiciaire, en ce sens que le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé».

56. Les observateurs ont évalué positivement le déroulement du scrutin dans 98 % des 615 observations. Les procédures de vote ont été respectées systématiquement dans 92 % des observations. 27 % des bureaux de vote observés étaient présidés par une femme et, dans l'ensemble, 33 % des membres des commissions de bureaux de vote étaient des femmes. L'agencement des bureaux de vote était approprié à la conduite du scrutin dans 96 % des observations, mais dans 6 % des cas, il ne permettait pas de garantir le secret du vote. Dans tous les bureaux de vote visités, la CEBV a coopéré pleinement avec les observateurs de la MIOE. Les membres de la CEBV ont vérifié l'identité des électeurs à l'aide des dispositifs électroniques d'identification des électeurs dans la quasi-totalité des bureaux observés. Plusieurs cas de mauvais fonctionnement de ces dispositifs ont été relevés. La transparence du processus de vote a été jugée satisfaisante ou très satisfaisante dans l'ensemble du pays et des citoyens observateurs étaient présents dans 60 % des bureaux de vote observés. Les observateurs de la MIOE ont toutefois signalé un manque de sensibilisation au rôle des autres membres des CEBV. Ce sont les autres membres des CEBV appartenant aux partis Europe maintenant!, Ensemble !, Comptez sur la bravoure, Pour le futur du Monténégro et Justice pour tous qui étaient le plus souvent présents dans les bureaux de vote observés.

57. Une équipe de l'APCE a rapporté avoir observé à proximité d'un bureau de vote un groupe de personnes qui vérifiait sur des listes qui votait.

58. Quelques lacunes procédurales ont été relevées pendant le scrutin: dans 5 % des observations, l'urne n'était pas correctement scellée ; dans 16 %, le nombre ordinal de l'électeur n'était pas entouré d'un cercle dans le registre ; dans 9 % des cas les coupons de confirmation n'étaient pas signés par le président du bureau de vote et un membre de l'opposition et dans 6 % des cas, les documents de contrôle et les coupons de confirmation des dispositifs électroniques d'identification des électeurs n'étaient jamais ou presque jamais placés dans la boîte prévue à cet effet. Dans 3 % des cas, des personnes non autorisées étaient présentes dans les bureaux de vote.

59. La plupart des bureaux de vote observés n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées. Les observateurs de la MIOE ont rapporté que 63 % des bureaux de vote observés ne permettaient pas l'accès des personnes handicapées sans assistance. 28 % des bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes en situation de handicap et dans 15 % des cas, le bureau de vote ne disposait pas d'un manchon de discrétion pour les malvoyants.

60. La MIOE a observé le dépouillement dans 55 bureaux de vote et l'a jugé satisfaisant ou très satisfaisant dans 48 cas. Le processus a été jugé transparent dans 51 des dépouillements observés et des citoyens observateurs étaient présents dans 37 cas. Dans sept bureaux, le dépouillement a été évalué négativement, les observateurs de la MIOE signalant que les procédures n'avaient pas toujours été respectées. C'est ainsi qu'il n'y a pas eu de comptage du nombre de bulletins inutilisés ni des documents de contrôle et des coupons avant l'ouverture de l'urne dans respectivement 18 et 17 observations. Dans 5 des 42 bureaux de vote, la CEBV a eu des difficultés à remplir le procès-verbal.

61. Les équipes de la MIOE ont observé la compilation des résultats dans les 25 CEM. Le processus a été considéré comme globalement satisfaisant et transparent dans tous les sites observés. Des citoyens observateurs étaient présents dans cinq des CEM observées. Dans quatre CEM, un espace insuffisant ou des conditions inadéquates ont été relevés et dans 11 CEM observées, des problèmes de rapprochement se sont posés. La CEE a annoncé, à titre provisoire, un taux de participation de 55,31 %. La CEE n'a pas annoncé de résultats provisoires, car la loi n'exige la publication des résultats provisoires complets que dans les 30 heures suivant la clôture du scrutin.

62. La SEC a annoncé les résultats finaux le 14 juillet 2023

– Europe Maintenant! – 25,53% – 24 sièges
– DPS – 23,22% – 21 sièges
– Coalition NOVA-DNP – 14,74% – 13 sièges
– Coalition des Démocrates-URA – 12,48% – 11 sièges
– Parti Bosniaque – 7,9% – 6 sièges
– Coalition SNP- DEMOS – 3,13% – 2 sièges
– Forum Albanais – 1,91% – 2 sièges
– Alliance Albanaise et HGI (Initiative Civique Croate) – 1 siège chacun.

Le taux de participation était de 56,4%.

9. Conclusions et recommandations

63. Avec 15 listes de candidats, les élections législatives anticipées du 11 juin 2023 ont permis une mise en concurrence et ont été bien gérées, même si elles se sont tenues dans un contexte de crise constitutionnelle et institutionnelle persistante. L'administration électorale a géré les élections de manière efficace, les candidats ont fait campagne librement, ils ont tous eu les mêmes chances dans la campagne et les électeurs ont eu une diversité de choix possibles. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et a été géré de manière professionnelle à toutes les étapes du processus électoral. Il a été transparent et la grande majorité des bureaux de vote a respecté les procédures, malgré quelques omissions procédurales relevées notamment lors du dépouillement.

64. Le cadre juridique électoral constitue une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, mais il présente certaines lacunes, incohérences et ambiguïtés. La loi électorale n'a pas été modifiée depuis 2014. La plupart des recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont pas été prises en compte, notamment celles qui concernent la condition de résidence imposée pour avoir le droit de voter et de présenter sa candidature, l'enregistrement des listes de candidats représentant des minorités nationales, la surveillance du financement des campagnes électorales et les sanctions, l'invalidation des résultats, la surveillance des médias et la résolution des litiges électoraux.

65. La Constitution ne réglemente pas suffisamment les questions relatives à la convocation d'élections législatives anticipées. La Cour n'a pas examiné la constitutionnalité du décret présidentiel dissolvant le parlement en raison d'un partage égal des voix que bon nombre de personnes ont attribué à sa politisation. La CEE examine les plaintes en séance publique, mais sans la présence des parties au litige et ne gère pas de base de données publique des plaintes. En contradiction avec les bonnes pratiques internationales, la Cour constitutionnelle délibère à huis clos, en l'absence des parties, et ne publie pas ses décisions. La Cour n'est pas tenue par la loi de publier toutes ses décisions, mais elle publie certaines informations sur les résultats. Les mécanismes de règlement des litiges, tels qu'ils sont mis en œuvre actuellement, ne garantissent pas la transparence, l'accès rapide et effectif à un recours et une procédure régulière.

66. Le paysage médiatique est libre et diversifié, mais il est marqué par des clivages politiques. La liberté des médias est bien protégée par la législation. Le cadre juridique constitue une base adéquate pour la conduite d'élections démocratiques, mais il devrait être révisé en profondeur afin de remédier à certaines lacunes et incohérences: l'absence d'organisme de régulation ayant pour mandat de superviser la conduite des médias de radiodiffusion nuit à l'efficacité du contrôle des réglementations électorales concernant les médias. Le service public de radio et de télévision a respecté les exigences juridiques prévoyant d'offrir aux candidats un temps d'antenne gratuit, d'assurer une couverture électorale équilibrée et d'organiser des débats électoraux inclusifs, mais il a diffusé la plupart des programmes sur la chaîne de télévision parlementaire la moins populaire du service public RTCG. La publicité politique payante est autorisée sur les médias privés dans des conditions d'équité, le paysage médiatique est polarisé et certains médias privés suivent la ligne d'un parti.

67. La participation des femmes à la vie politique reste faible et pâtit de l'insuffisance des efforts déployés par l'État et par les instances publiques pour surmonter les stéréotypes liés au genre et du fait que la plupart des partis politiques ne favorisent pas leur participation. Malgré un certain nombre de mesures juridiques positives pour améliorer l'égalité de genre, les femmes demeurent sous-représentées, notamment parce que les partis politiques n'encouragent pas leur participation au-delà des exigences légales minimales. Certains interlocuteurs de la MIOE se sont déclarés préoccupés par le fait que la violence à l'égard des femmes risque de les dissuader de participer à la vie politique et de présenter leur candidature. La délégation de l'APCE a en effet constaté que la culture de l'égalité de genre est encore peu marquée au Monténégro et a noté que la violence à l'égard des femmes prenant part à la politique est fréquente – en particulier sur les réseaux sociaux.

68. Les préparatifs techniques des élections se sont déroulés de manière efficace et dans le respect des délais fixés. Les réunions de la CEE étaient ouvertes aux observateurs et aux médias et les décisions ont été publiées, ce qui a renforcé la transparence au niveau national. Dans l'ensemble, les CEM ont rempli leurs tâches avec efficacité, mais le processus n'a pas été toujours transparent au niveau municipal. Les activités d'information des électeurs menées par la CEE ont été limitées. La CEE a communiqué aux commissions de niveau inférieur les critères pour rendre les bureaux de vote accessibles aux personnes handicapées, mais, selon les observations, elles n'ont, pour la plupart, pas été respectées.

69. Le registre électoral contenait 542 466 électeurs. Les électeurs pouvaient vérifier leurs données et demander des précisions au ministère de l'Intérieur. Un grand nombre de parties prenantes étaient autorisées à consulter les listes électorales, mais le ministère de l'Intérieur n'a pas reçu de demande dans ce sens. La

condition de durée de résidence pour être électeur est contraire aux normes internationales. Il persiste des préoccupations exprimées de longue date relatives à l'exactitude du registre des électeurs, notamment en ce qui concerne les électeurs résidant à l'étranger et les personnes décédées inscrites dans le registre, ce qui diminue la confiance du public envers le processus d'inscription sur les listes électorales.

70. Dans une démarche inclusive, la CEE a enregistré au total 1 113 candidats répartis sur 15 listes. Malgré les recommandations antérieures, les électeurs ne peuvent apporter leur signature de soutien qu'à une seule liste. Dans l'ensemble, le processus de collecte des signatures se prête à des abus et ne garantit pas l'intégrité. Des inquiétudes se sont exprimées durant ces élections à propos de la pratique des partis politiques consistant à utiliser les données des électeurs et à falsifier des signatures pour soutenir leur liste de candidats. Les électeurs pouvaient vérifier en ligne si leur nom figurait dans la base de données de la CEE à titre de soutien à l'une des listes de candidats, mais seulement après la validation des listes par la CEE. Cette disposition ne garantit pas un recours juridique efficace et en temps utile. La CEE a également signalé des contraintes de temps et des difficultés logistiques durant le processus de vérification, lesquelles ont été aggravées par la présentation de la plupart des listes à la dernière minute.

71. Les candidats des minorités étaient bien représentés sur les principales listes. Des règles préférentielles s'appliquent à l'inscription des listes de candidats représentant des minorités nationales, mais les critères d'octroi du statut de minorité nationale à une liste manquent de clarté, ce qui est source d'incertitude. En outre, bien que les règles préférentielles visent à protéger les minorités nationales, ces dispositions peuvent être utilisées de façon abusive par des candidats qui cherchent à obtenir plus facilement une représentation au parlement et un financement public.

72. La plupart des recommandations précédentes relatives au financement de la campagne n'ont pas été prises en compte et, à ce titre, les mécanismes de vérification effective des dons ou de contrôle des dépenses ne sont pas suffisants. L'APC qui est chargée de surveiller le financement des campagnes électorales, a publié en temps voulu les rapports des candidats sur le financement de leur campagne. Les dépenses engagées avant l'inscription d'un candidat, lors d'activités de campagne en personne ou sur Google Ads, ne sont cependant pas soumises à un contrôle. La loi interdit à des tierces parties de faire campagne, mais ne prévoit pas de sanctions. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire ne garantit pas la transparence, la responsabilité et l'intégrité du financement des campagnes électorales.

73. Il est interdit par la loi d'utiliser des ressources administratives pour la campagne, mais cette règle peut être aisément contournée. Un grand nombre de contrats de travail dans le secteur public ont été conclus pendant la période électorale. Au cours de la campagne, aucune distinction claire n'était établie entre le rôle de certains candidats et leur qualité de hauts fonctionnaires, notamment dans le cadre de leurs activités sur les réseaux sociaux.

74. Dans l'esprit du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Reykjavík, où les dirigeants ont adopté les Principes de Reykjavík pour la démocratie afin de préserver et de renforcer la démocratie et la bonne gouvernance et « d'encourager activement la participation démocratique, aux niveaux national, régional et local, par l'intermédiaire d'élections libres et équitables », l'Assemblée parlementaire recommande aux autorités du Monténégro de remédier à l'ensemble des lacunes et problèmes relevés lors de l'observation de ces élections et soulignés tout au long du présent rapport, notamment dans ses conclusions.

75. L'Assemblée est disposée à apporter sa contribution à la réalisation de ce processus dans le cadre de la procédure de 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:

Président, Mr Reinhold LOPATKA, Autriche

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Adnan DIBRANI, Suède
– M. Constantinos EFSTATHIOU, Chypre
– M^me^ Edite ESTRELA, Portugal
– M. Domagoj HAJDUKOVIĆ, Croatie
– M^me^ Cécile HEMMEN, Luxembourg
– M. Stefan SCHENNACH, Autriche

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M. Corneliu-Mugurel COZMANCIUC, Roumanie
– M. Reinhold LOPATKA, Autriche
– M^me^ Jorida TABAKU, Albanie

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

– M. Jacques LE NAY, France
– M. Andrii LOPUSHANSKYI, Ukraine
– M^me^ Fiona O'LOUGHLIN, Irlande
– M^me^ Liliana TANGUY, France

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

– M. José Maria SANCHEZ GARCIA, Espagne
– M. Harald WEYEL, Allemagne

Commission de Venise

– M^me^ Renata TARDIOLI, Membre, Commission de Venise
– M. Michael JANSSEN, Administrateur, Commission de Venise

Secrétariat

– M. Bogdan TORCĂTORIU, Conseiller principal aux élections, Division de l'observation des élections et de soutien
– M^me^ Carine ROLLER-KAUFMAN, Assistante, Division de l'observation des élections et de soutien

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

Vendredi 9 juin 2023

09h00-09h45 Réunion de la délégation
- Accueil par le Chef de la délégation, M. Reinhold Lopatka
- Interventions de M^me^ Renata Tardioli, Membre de la Commission de Venise
- Informations pratiques du Secrétariat

10h00-10h15 Discours de bienvenue des chefs de délégations parlementaires
- M. Reinhold Lopatka, APCE
- M. Nikos Papandreou, PE

10h15-12h30 Briefing par l'équipe de base de la MOE de l'OSCE/BIDDH (partie 1)
- M^me^ Nina Suomalainen, Cheffe de mission – Accueil et aperçu des travaux de la MOE
- M^me^ Elissavet Karagiannidou, Analyste juridique – Cadre juridique, financement des campagnes et règlement des différends électoraux
- M. Rocco Giovanni Dibiase, Analyste électoral – Administration électorale, inscription des électeurs et enregistrement des candidats
- M^me^ Daria Paprocka, Analyste politique – Paysage politique, candidats, campagne, participation des femmes et des minorités nationales
- M. Pietro Tesfamariam, Analyste médias – Paysage médiatique et campagne électorale

14h00-15h30 Table ronde sur les libertés de la campagne et l'analyse
- M. Dejan Milovac, Directeur général adjoint et directeur du centre d'investigation – MANS (Réseau pour l'affirmation du secteur non gouvernemental)
- M^me^ Ivana Đođić, Conseillère juridique – Alliance civique
- M^me^ Milena Bešić, Directrice générale – CEDEM (Centre pour la démocratie et les droits de l'homme)
- M^me^ Milica Kovačević, Directrice de programme – CDT (Centre for Democratic Transition)
- M^me^ Milena Muk, Chercheuse en politiques publiques – Institute Alternative

15h30-17h00 Table ronde avec des représentants des médias
- M. Boris Raonić, Directeur général – RTCG Radiotélévision du Monténégro
- M. Srdan Kosović, rédacteur en chef – Vijesti
- M. Mladen Milutinović, Directeur général – Dan
- M. Draško Đuranović, rédacteur en chef – Pobjeda
- M^me^ Bojana Dabović, Journaliste – Gradska RTV
- M. Darko Šuković – Directeur général et rédacteur en chef – Antena M

17h15 Réunion avec les chauffeurs et assistants linguistiques

Samedi 10 juin 2023

9h00-10h15 Rencontres avec les dirigeants et les représentants des principales listes de candidats
- Ensemble – Pour l'avenir qui vous appartient (Zajedno – za budućnost koja ti pripada)
- Parti démocratique des socialistes (DPS), Sociaux-Démocrates (SD), Parti libéral (LPCG) et Union démocratique des Albanais (DUA) – M. Nikola Rakočević, Membre de la présidence du parti DPS
- Europe maintenant!, Monténégro uni (UCG), Parti de la justice et de la réconciliation (SPP), CIVIS, Alternativa Montenegro, Liste Novska, Initiative Durmitor – M. Vasilije Čarapić, Membre de la présidence du parti (Europe maintenant!)
- Le courage compte (Hrabro se broji)

– Démocrates (DCG) et United Reform Action (URA) – M. Aleksandar Klarić Chef de cabinet du président des Démocrates
– Pour l'avenir du Monténégro (Za budućnost Crne Gore)
– Nouvelle démocratie serbe (NOVA), Parti démocratique du peuple (DNP), Parti des travailleurs (RP) – M^{me} Jovana Todorović, porte-parole (DNP)

10h15-11h30 Réunions avec les dirigeants et les représentants des listes de candidats des partis politiques et des minorités nationales

– Pour notre maison (Za našu kuću) Parti social-démocrate (SDP) – M. Amina Cikotić, Membre de la présidence du parti (SPD)
– Le Monténégro d'abord – Réformes pour le salut du pays (Prvo Crna Gora – Reforme za spas zemlje) – Mouvement pour le changement (PzP) – M^{me} Branka Bošnjak, vice-présidente du parti (PzP)

Les listes de candidats des minorités nationales:

– Alliance albanaise – (Albanska alijansa – Aleanca shqiptar)
– Nouvelle force démocratique (FORCA), Parti démocratique (PD), Ligue démocratique du Monténégro (LDMZ), Mouvement pour Tuzi (LpT) – M. Besmir Murati, membre de la commission principale (FORCA)
– C'est clair (Jasno je) – Parti bosniaque (BS) – M. Admir Adrović, Membre de la présidence du parti (BS)
– Du bon côté du monde (Na pravoj strani svijeta) – Initiative civique croate (HGI) – M^{me} Blanka Radošević-Marović, Membre de la présidence du parti

11h30-12h30 Administration électorale

Réunion avec le président et des membres de la Commission électorale d'État

– M^{me} Nataša Pešić, membre
– M^{me} Vera Mijatović, membre
– M. Haris Mekić, membre
– M^{me} Jadranka Milošević, membre

12h30-13h30 Réunion préparatoire par l'équipe de base de l'OSCE/BIDDH MOE (partie 2)

– M. Rocco Giovanni Dibiase, analyste électoral
– M. Robert Bystricky, analyste statistique – rapports des observateurs à court terme
– M^{me} Katarzyna Witt, experte en sécurité

13h30-14h00 Réunion d'information spécifique par les observateurs à long terme (LTO 1), Podgorica

Dimanche 11 juin 2023 : Journée électorale

06h30-20h00 Observation du scrutin

Lundi 12 juin 2023

08h00-09h00 Réunion interne de la délégation de l'APCE

14h30 Conférence de presse conjointe

Annexe 3 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections

Les élections législatives au Monténégro ont été pluralistes et se sont bien déroulées, mais une réforme juridique reste nécessaire, selon les observateurs internationaux

PODGORICA, 12 juin 2023 – Les élections législatives anticipées au Monténégro ont été compétitives et les électeurs et électrices se sont vu offrir un large éventail de choix, mais le processus a été affaibli par des lacunes législatives, ainsi que par une rhétorique de campagne clivante et un environnement médiatique polarisé, 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'OSCE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Parlement européen (PE) a constaté que les élections avaient été bien gérées et que le cadre juridique fournissait une base pour la tenue d'élections démocratiques, malgré un certain nombre de lacunes et d'incohérences, la plupart des recommandations précédentes n'ayant pas été prises en compte.

«Les électeurs et électrices ont eu un large éventail de choix à faire lors des élections d'hier, et les libertés fondamentales ont été respectées tout au long de la campagne», a déclaré Nina Suomalainen, cheffe de la mission d'observation électorale du BIDDH. «Mais si l'on regarde vers l'avenir, il est clair qu'une réforme électorale est nécessaire pour combler les lacunes et lever les ambiguïtés qui subsistent, ainsi que renforcer le système pour les futures élections».

Les élections se sont déroulées dans un contexte de longue crise institutionnelle et constitutionnelle. L'incertitude juridique et politique quant à la date des élections a contribué au démarrage discret de la campagne, qui ne s'est accélérée que dans les deux semaines précédant le jour du scrutin. Au cours de la campagne, certains candidats ont eu recours à une rhétorique populiste et clivante, souvent fondée sur des motifs nationaux et religieux. Bien que la loi interdise l'utilisation de ressources publiques pendant la campagne, de nombreux contrats de travail publics ont été conclus pendant la période électorale. Il y a également eu un manque de clarté quant au rôle de certains candidats qui sont aussi de hauts fonctionnaires, notamment dans leurs activités sur les réseaux sociaux.

Les femmes restent sous-représentées dans la vie politique, principalement parce que les partis ne parviennent pas à promouvoir leur participation au-delà du minimum légal. Les stéréotypes sexistes sont très répandus et les observateurs ont également noté que les violences à l'égard des femmes en dissuadent plus d'une de s'impliquer dans la vie politique et de se porter candidate, les attaques en ligne posant un problème particulièrement sérieux.

«Avec 15 listes de candidats, les élections ont été compétitives et tous les candidats ont bénéficié de chances égales pendant la campagne», a déclaré Reinhold Lopatka, chef de la délégation de l'APCE. «Toutefois, les femmes sont restées sous-représentées; la culture de l'égalité entre les hommes et les femmes est encore peu développée et les violences à l'encontre des femmes qui entrent en politique ne sont pas rares – en particulier sur les réseaux sociaux».

Les préoccupations de longue date concernant l'exactitude des listes électorales ont continué à affaiblir la confiance du public dans l'inscription sur ces listes. Dans le même temps, le processus de collecte de signatures des candidats nécessite des garanties supplémentaires pour éviter les abus. Le jour du scrutin lui-même s'est déroulé dans le calme et a été géré de manière professionnelle, bien que certaines garanties procédurales n'aient pas toujours été respectées lors du dépouillement.

«Les élections se sont bien déroulées et nous espérons que le nouveau Parlement apportera au gouvernement le soutien nécessaire pour mener à bien les réformes tant attendues et indispensables», a déclaré Nikos Papandreou, chef de la délégation du Parlement européen. «Celles-ci ne seront possibles que dans un environnement politique stable et consensuel, un espace politique où les différences partisanes ne seront pas un obstacle à une croissance inclusive et équitable».

L'environnement médiatique est libre et diversifié, mais il est polarisé en fonction des clivages politiques. Le radiodiffuseur public a respecté les exigences légales en matière de temps d'antenne gratuit et d'organisation des débats électoraux, mais la majeure partie de la couverture des élections a été diffusée sur sa chaîne la moins populaire.

La mission internationale d'observation des élections législatives anticipées au Monténégro a réuni au total 147 observateurs et observatrices de 27 pays, dont 122 experts et observateurs à long terme et à court terme déployés par le BIDDH, 19 parlementaires de l'APCE et 6 du Parlement européen.

Pour plus d'informations, veuillez contacter:

Katya Andrusz, ODIHR: +48 609 522 266 ou katya.andrusz@odihr.pl

Bogdan Torcătoriu, APCE: +382 68650143 ou Bogdan.TORCATORIU@coe.int

Raffaele Luise, PE: +32 470 95 22 06 ou raffaele.luise@europarl.europa.eu