

48^e SESSION

Rapport
CPL(2025)48-05
26 mars 2025

Élections municipales anticipées à Podgorica (29 septembre 2024)

Commission de suivi de la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale et sur le respect des droits humains et de l'État de droit aux niveaux local et régional (Commission de suivi)

Rapporteure¹ : Randi MONDORF, Danemark (R, GILD)

Recommandation 523 (2025)..... 3
 Résolution 507 (2025)..... 6
 Exposé des motifs..... 8

Résumé

Suite à une invitation des autorités de Podgorica reçue le 5 septembre 2024, le Congrès a déployé sa première mission d'observation électorale au Monténégro pour évaluer les élections locales anticipées qui se sont tenues le 29 septembre à Podgorica. Le jour du scrutin, quatre équipes ont visité 55 bureaux de vote et ont observé les procédures depuis l'ouverture jusqu'à la fermeture et au dépouillement.

La délégation a estimé que les élections s'étaient déroulées dans le calme, de manière ordonnée et, pour l'essentiel, conformément aux procédures, mais a relevé quelques incohérences. Des violations du secret du vote dues à une mauvaise disposition des isolements, à un mauvais scellement des urnes et à une réconciliation précipitée des résultats ont été observées. Le manque de distinction entre les membres des bureaux électoraux et les mandataires des partis, ainsi que les nominations de dernière minute et la formation insuffisante des commissaires des bureaux de vote ont également eu un impact négatif sur le processus. Bien que les candidat-es aient fait campagne librement, l'élection a été largement dominée par des questions de politique nationale. Des allégations d'abus de ressources administratives ont été largement répandues mais n'ont pas été traitées de manière adéquate par l'Agence pour la prévention de la corruption. La délégation s'est félicitée de l'organisation de nombreux débats télévisés, mais s'est inquiétée de l'influence politique et étrangère sur la couverture médiatique et de la sous-représentation des femmes dans les médias et parmi les principaux candidat-es.

Le Congrès a appelé à des engagements plus forts en faveur de l'autonomie locale et de la réforme électorale, et notamment la tenue de toutes les élections le même jour et la révision des règles de résidence pour limiter le tourisme électoral. Les recommandations clés comprennent également l'amélioration de la transparence de l'administration électorale, le scellement adéquat des urnes, l'accréditation des membres des bureaux de vote, et des réglementations plus strictes sur les campagnes dans les médias sociaux, l'abus des ressources administratives et le financement des campagnes électorales. Afin de rendre les élections locales pleinement inclusives, la délégation

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès
 SOC/G/PD : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes.
 GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.
 CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européen.
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

CG(2025)48-05

recommande de permettre aux candidat-es indépendant-es de se présenter aux élections, de promouvoir la participation des femmes et des jeunes et d'assurer l'accessibilité des bureaux de vote.

RECOMMANDATION 523 (2025)²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :
 - a. à l'article 1, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res (2020)¹ du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
 - b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), ratifiée par le Monténégro le 12 septembre 2008 ;
 - c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections ;
 - d. à la Recommandation 506 (2024) « Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro » du Congrès ;
 - e. à l'invitation des autorités de Podgorica, datée du 5 septembre 2024, à observer les élections municipales anticipées organisées dans le pays le 29 septembre 2024.
2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique, et que l'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie au niveau local et régional.
3. Le Congrès reconnaît que, dans l'ensemble, le cadre juridique du Monténégro est propice à la tenue d'élections démocratiques au niveau local.
4. Le Congrès note avec satisfaction que :
 - a. le jour du scrutin a été globalement calme et ordonné, les procédures ont été largement suivies dans les bureaux de vote visités par les observatrices et observateurs du Congrès et l'utilisation de l'identification électronique a semblé renforcer la confiance dans le processus d'identification ;
 - b. tous les candidat-es ont pu faire campagne librement et se sont acquittés de leurs obligations en matière de rapports financiers dans les délais impartis ;
 - c. conformément au quota de femmes, la nouvelle Assemblée de la ville de Podgorica est constituée de près de 40 % de conseillères et une partie du financement public des partis politiques est consacrée à leurs sections pour les femmes ;
 - d. les résultats ont été acceptés par la plupart des candidat-es et les mandats ont été attribués aux conseillères et conseillers sans retard majeur, ce qui constitue une étape bienvenue par rapport aux élections de 2022 ;
 - e. des dispositions générales ont été prises pour faciliter l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices placés dans des centres de détention ou incapables de voter dans les bureaux de vote en raison de leur âge ou de leur mobilité réduite ;
 - f. la situation des médias au Monténégro s'est globalement améliorée, grâce à une législation actualisée et à un paysage médiatique public et privé dynamique, ainsi qu'à l'organisation de nombreux débats télévisés, qui ont permis à toutes les listes de présenter leurs programmes.
5. Dans le même temps, le Congrès exprime sa préoccupation sur les questions suivantes :
 - a. le cadre juridique régissant les élections locales est fragmenté entre différents textes et est très complexe, des imprécisions et lacunes affectent négativement sa lisibilité, tandis que la volonté politique de le réformer reste faible ;

² Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux et adoption par le Congrès le 26 mars 2025 (voir le document CPL(2025)48-05, exposé des motifs), rapporteure: Randi MONDORF, Danemark (R, GILD).

b. le cadre juridique prévoit que les élections locales se déroulent par roulement, ce qui se traduit par un état de campagne presque constant pour toutes les parties prenantes. En outre, l'absence de condition de résidence pour les élections locales, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de 2020, suscite des inquiétudes quant à l'exactitude des listes électorales et alimente des allégations récurrentes de tourisme électoral ;

c. les candidat-es indépendant-es ne sont pas autorisé-es à se présenter aux élections locales, ce qui n'est pas conforme à la Recommandation 476 (2022) « La situation des candidats indépendants aux élections locales et régionales » du Congrès;

d. la politisation et les nominations de dernière minute des membres des bureaux de vote, associées à l'absence de formation obligatoire, ont affecté leur performance le jour du scrutin ; en outre, l'absence de contrôle final de la Commission électorale de l'État (CEE) sur certaines décisions critiques des commissions électorales municipales (CEM) ne permet pas d'obtenir une réparation efficace ;

e. les questions locales sont restées largement éclipsées par les questions nationales et par la forte implication des personnalités politiques de niveau national - parfois en tête des listes de candidat-es sans avoir l'intention d'accepter le mandat - et les élections ont été perçues comme des outils de marchandage pour les négociations politiques nationales, sapant l'autonomie locale au Monténégro ;

f. la campagne a été entachée par des allégations récurrentes d'abus de ressources administratives, d'abus de fonctions officielles ainsi que d'embauches pour motifs politiques, qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes et de sanctions suffisantes, en partie en raison d'une réglementation incomplète et de l'efficacité limitée de l'Agence pour la prévention de la corruption (APC) ;

g. l'APC n'était pas suffisamment habilitée à enquêter pleinement et à sanctionner les violations liées au financement des partis et des campagnes de manière opportune et dissuasive, notamment sur les cas de sous-déclaration et la publicité politique ;

h. les défis liés à l'indépendance et à la propriété des médias sont restés importants, notamment en ce qui concerne les allégations de longue date d'influence politique et étrangère sur la couverture médiatique des élections locales ;

i. le jour du scrutin, la distinction floue entre les membres des bureaux de vote et les représentant-es des partis, ainsi que les incohérences concernant le nombre de commissaires présents dans les bureaux de vote, ont mené à une confusion sur les responsabilités des différents acteurs et à des cas d'interférence de la part de personnes non autorisées ;

j. dans certains bureaux de vote, d'autres incohérences procédurales ont été observées, notamment des violations du secret du vote en raison de l'aménagement inadéquat des bureaux de vote, du scellement incohérent des urnes et de la conciliation parfois précipitée des résultats ; l'accès aux bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite n'était pas assuré dans de nombreux bureaux de vote visités ;

k. les femmes et les jeunes ont continué à être largement sous-représenté-es dans les médias et en tant que têtes de liste ;

l. l'administration électorale manque de transparence dans le traitement des plaintes, notamment au niveau de la Cour constitutionnelle, et la CEE n'exerce qu'un contrôle limité sur les décisions prises aux niveaux inférieurs dans le cadre des élections locales ;

m. enfin, les blocages politiques aux niveaux local et national ont eu un impact négatif sur l'autonomie locale au Monténégro et plus particulièrement dans la municipalité de Šavnik où les résultats des élections n'ont jamais été finalisés malgré neuf tours de scrutin entre octobre et décembre 2022, laissant de fait le conseil municipal élu en 2018 au pouvoir.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités du Monténégro à :

a. reprendre d'urgence les travaux de la commission parlementaire pour une réforme électorale globale et de poursuivre un dialogue constructif et ouvert sur la réforme de l'autonomie locale et l'adoption d'un cadre juridique harmonisé pour combler les lacunes liées aux élections locales ;

b. organiser toutes les élections locales le même jour afin de réduire la charge administrative et les inscriptions frauduleuses d'électeurs et électrices ; au minimum, réviser les dispositions légales relatives aux conditions de résidence pour les élections locales ;

c. introduire des dispositions permettant aux candidat-es indépendant-es de participer aux élections locales ;

d. dépolitiser et professionnaliser l'administration électorale, par le biais d'une formation systématique et obligatoire de ses membres, ainsi que par des mesures visant à empêcher les remplacements de dernière minute des membres des bureaux de vote ;

e. renforcer la législation et les réglementations existantes relatives à l'utilisation abusive des ressources publiques, y compris en matière d'emploi, clarifier leur applicabilité aux personnalités politiques de niveau national et renforcer les capacités de l'APC à traiter ces cas en temps opportun et de manière transparente ;

f. garantir des conditions équitables pour tous les candidat-es et renforcer le contrôle et les sanctions de l'APC, notamment en ce qui concerne les dépenses excessives, la sous-déclaration et les dons de tiers ;

g. développer les activités de contrôle de l'Agence des services de médias audiovisuels ainsi que sa capacité à mener des enquêtes ex officio et réglementer clairement les activités de campagne sur les médias sociaux ;

h. renforcer l'intégrité électorale en modernisant le scellement des urnes, en harmonisant les procédures de dépouillement, en révisant l'agencement des bureaux de vote et en introduisant l'obligation pour toutes les personnes accréditées de porter un badge d'identification ; assurer l'accessibilité des bureaux de vote aux électeurs et électrices à mobilité réduite ;

i. contrôler spécifiquement l'utilisation des fonds publics des partis consacrés à leurs sections pour les femmes et introduire des mesures d'incitation pour renforcer la participation des femmes et des jeunes aux postes de décision au niveau local ;

j. améliorer la transparence et le respect des délais prescrits par la loi pour les litiges électoraux et permettre à la CEE d'exercer un contrôle final sur les décisions de la CEM dans des cas très spécifiques, tels que l'inscription des candidat-es et la répétition des élections, afin d'assurer un recours efficace et des décisions en temps opportun ;

k. organiser d'urgence de nouvelles élections à Šavnik afin que la composition du conseil municipal reflète la volonté des électeurs et électrices.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation concernant les élections municipales anticipées au Monténégro et de l'exposé des motifs qui l'accompagne dans leurs activités relatives à cet État membre.

RÉSOLUTION 507 (2025)³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (« le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 1, paragraphe 3 de la Résolution statutaire CM/Res (2020)1 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), ratifiée par le Monténégro le 12 septembre 2008 ;

c. au chapitre XIX des Règles et procédures du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'organisation pratique des missions d'observation d'élections ;

d. à la Recommandation 506 (2024) « Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro » du Congrès ;

e. à l'invitation des autorités de Podgorica, datée du 5 septembre 2024, à observer les élections municipales anticipées organisées dans le pays le 29 septembre 2024.

2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques fait partie du processus d'établissement et de maintien de la gouvernance démocratique, et que l'observation des élections locales est un élément clé du rôle du Congrès en tant que gardien de la démocratie au niveau local et régional.

3. Le Congrès reconnaît que, dans l'ensemble, le cadre juridique du Monténégro est propice à la tenue d'élections démocratiques au niveau local.

4. Le Congrès note avec préoccupation que :

a. le cadre juridique régissant les élections locales est fragmenté entre différents textes et est très complexe, des imprécisions et lacunes affectent négativement sa lisibilité, tandis que la volonté politique de le réformer reste faible ;

b. le cadre juridique prévoit que les élections locales se déroulent par roulement, ce qui se traduit par un état de campagne presque constant pour toutes les parties prenantes. En outre, l'absence de condition de résidence pour les élections locales, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de 2020, suscite des inquiétudes quant à l'exactitude des listes électorales et alimente des allégations récurrentes de tourisme électoral ;

c. les candidat·es indépendant·es ne sont pas autorisé·es à se présenter aux élections locales, ce qui n'est pas conforme à la Recommandation 476 (2022) « La situation des candidats indépendants aux élections locales et régionales » du Congrès;;

d. les questions locales sont restées largement éclipsées par les questions nationales et par la forte implication des personnalités politiques de niveau national - parfois en tête des listes de candidat·es sans avoir l'intention d'accepter le mandat - et les élections ont été perçues comme des outils de marchandage pour les négociations politiques nationales, sapant l'autonomie locale au Monténégro ;

e. les défis liés à l'indépendance et à la propriété des médias sont restés importants, notamment en ce qui concerne les allégations de longue date d'influence politique et étrangère sur la couverture médiatique des élections locales ;

f. les femmes et les jeunes ont continué à être largement sous-représenté·es dans les médias et en tant que têtes de liste ;

³ Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux et adoption par le Congrès le 26 mars 2025 (voir le document CPL(2025)48-05, exposé des motifs), rapporteure: Randi MONDORF, Danemark (R, GILD).

g. l'administration électorale manque de transparence dans le traitement des plaintes, notamment au niveau de la Cour constitutionnelle, et la CEE n'exerce qu'un contrôle limité sur les décisions prises aux niveaux inférieurs dans le cadre des élections locales ;

h. enfin, les blocages politiques aux niveaux local et national ont eu un impact négatif sur l'autonomie locale au Monténégro et plus particulièrement dans la municipalité de Šavnik où les résultats des élections n'ont jamais été finalisés malgré neuf tours de scrutin entre octobre et décembre 2022, laissant de fait le conseil municipal élu en 2018 au pouvoir.

3. À la lumière de ce qui précède, le Congrès :

a. s'engage à renforcer son dialogue politique avec les autorités du Monténégro, et en particulier avec le ministère de l'Administration publique, dans le but d'améliorer la situation de la démocratie locale et des élections locales dans le pays à la lumière des dispositions de la Charte et des normes électorales ;

b. invite les rapporteurs à informer régulièrement la commission de suivi, lors de ses réunions, des derniers développements en matière de démocratie locale au Monténégro et, en particulier, des lacunes identifiées dans la recommandation et son exposé des motifs, ainsi que dans la Recommandation 506 (2024) « Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro » du Congrès.

EXPOSÉ DES MOTIFS⁴

I. INTRODUCTION

1. Faisant suite à l'invitation de Mme Jelena BOROVINIC BOJOVIC, présidente de l'Assemblée de la ville de Podgorica, reçue le 5 septembre 2024, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a déployé une mission d'observation des élections pour observer les élections à l'Assemblée de la ville qui se sont tenues le 29 septembre 2024 à Podgorica, Monténégro. Ces élections ont été convoquées de manière anticipée par le Président Jakov MILATOVIĆ après que l'Assemblée de la ville a décidé par un vote le 24 juillet 2024 d'écourter son mandat et de provoquer un nouveau scrutin.

2. Au Monténégro, la loi garantit aux citoyens et aux observateurs électoraux internationaux le droit d'observer toutes les étapes du processus électoral après accréditation par la Commission électorale d'État. Le Congrès était la seule instance internationale à avoir déployé une mission d'observation au Monténégro pour ces élections et ne l'avait plus fait depuis 2002, avant l'indépendance du pays.

3. Une délégation composée de cinq membres du Congrès, d'un expert et du secrétariat du Congrès a effectué une mission d'observation des élections du 26 au 30 septembre pour observer les élections de 2024 à Podgorica. Mme Randi MONDORF (Danemark, R, GILD) a conduit la délégation. Avant le jour du scrutin, la délégation a rencontré des représentant-es de l'administration électorale, du ministère de l'Administration publique et de l'Agence de prévention de la corruption ainsi que des représentant-es des partis politiques et des candidat-es aux élections. Elle a également tenu des échanges de vues avec des membres du corps diplomatique, des observateurs électoraux nationaux et des ONG locales, ainsi que des représentant-es des médias. Le programme, la composition de la délégation et le plan de déploiement sont annexés au présent rapport.

4. Le jour de l'élection, quatre équipes du Congrès ont été déployées et ont suivi les procédures électorales dans 55 bureaux de vote, ainsi que le dépouillement dans quatre lieux. Une équipe a également partiellement observé la transmission du matériel électoral à la commission électorale municipale.

5. Le rapport qui suit porte plus particulièrement sur les questions soulevées lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le contexte des élections municipales anticipées à Podgorica et sur les observations faites le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier toutes les personnes rencontrées par la délégation pour les discussions ouvertes et constructives qu'ils ont pu avoir.

II. CONTEXTE POLITIQUE

6. Le Monténégro est une république dotée d'un système mixte parlementaire et présidentiel, où le président détient des pouvoirs limités. Le pays a officiellement déclaré son indépendance de la Serbie en 2006 à la suite d'un référendum, coupant de fait les derniers liens qui l'unissaient à l'ancienne Yougoslavie (1945-1991). La Constitution du Monténégro a été adoptée le 22 octobre 2007. Le Monténégro a demandé à devenir membre de l'UE en 2008 et a débuté les négociations d'adhésion en 2012. En 2017, il a rejoint l'OTAN malgré quelques oppositions internes et la pression de la Fédération de Russie. Le Monténégro est un pays multiethnique composé de Monténégrins (44,98 %), de Serbes (28,73 %), de Bosniaques (8,65 %), d'Albanais (4,9 %), de Croates (0,97 %) et de Roms (1,1 %) ⁵. Les interlocuteurs du Congrès ont informé la délégation que l'identité nationale du Monténégro et les opinions sur les relations historiques avec la Serbie voisine continuaient d'être des sujets clivants, même dans la vie politique locale.

7. Les premières élections législatives du Monténégro indépendant ont eu lieu en 2006. Depuis, des élections législatives régulières se tiennent tous les quatre ans pour pourvoir les 81 sièges du parlement unicaméral (*Skupština*) ; elles ont conduit à une première alternance de pouvoir en 2020. Le parti démocratique des socialistes (DPS) qui gouvernait le pays depuis 1991 a perdu sa majorité et a rejoint l'opposition. Une courte majorité parlementaire de 41 députés a été formée par une vaste

⁴ Préparé avec la contribution de Mme Alenka VERBOLE, Slovénie, membre du Groupe d'experts indépendants du Congrès.

⁵ Office statistique du Monténégro, [recensement de 2011](#). La délégation a été informée qu'il n'existe pas de données fiables sur la communauté rom et que celle-ci ne dispose pas de droits de représentation spécifiques, contrairement aux Croates, ce qui n'offre pas à cette communauté suffisamment de possibilités de participer aux processus démocratiques locaux au Monténégro.

coalition de partis politiques unis dans trois grands blocs politiques : Pour l'avenir du Monténégro a remporté 27 sièges, la Paix est notre nation 10, et En noir et blanc, 4⁶.

8. Les trois blocs d'opposition ont trouvé un accord de coalition afin d'inaugurer l'alternance politique, tout en étant affectés par des divisions internes et d'importantes divergences idéologiques. Des tensions politiques sont ainsi rapidement apparues, conduisant à la censure de deux gouvernements en février et août 2022⁷. Le Mouvement Europe Now (PES), fondé en juin 2022 par les anciens ministres Jakov MILATOVIĆ et Miloško SPAJIĆ (aujourd'hui respectivement président et premier ministre), s'est rapidement imposé comme une force politique clé de la coalition au pouvoir. Un gouvernement intérimaire a exercé ses fonctions avec une responsabilité limitée, en raison de l'incapacité du système politique à former un nouveau gouvernement ou à procéder à des élections anticipées⁸. En avril 2023, Jakov MILATOVIĆ, le candidat soutenu par les partis de la nouvelle coalition au pouvoir, a remporté les élections présidentielles contre Milo ĐUKANOVIĆ (DPS), le président sortant et Premier ministre de longue date. Des élections législatives anticipées ont été convoquées en juin 2023 par le président sortant ĐUKANOVIĆ, qui ont vu la victoire des membres de la coalition au pouvoir⁹.

9. L'évolution du paysage politique national a également eu un impact considérable sur les élections locales de 2022 au Monténégro et notamment à Podgorica, centre politique, administratif et économique du pays. Les élections à l'Assemblée de la ville de Podgorica ont eu lieu le 23 octobre 2022. Jusqu'en 2022, la ville avait été gérée pendant 24 ans sans interruption par le DPS. Huit entités politiques ont brigué les 58 sièges du conseil, avec un seuil électoral de 3 %. Les élections locales de 2022 à Podgorica ont été marquées par un taux de participation élevé de 69,3 %. Au total, la coalition DPS (sortante) a remporté 24 sièges, le PES 13, Pour l'avenir de Podgorica 11, la coalition dirigée par les Démocrates 6 et l'alliance menée par le mouvement civique Action réformatrice unie (URA) a remporté 4 sièges. Sur les 58 conseillers élus figuraient un représentant de la minorité bosniaque et un représentant de la minorité albanaise ; 22 membres du conseil étaient des femmes.

10. À la suite des élections, le PES a formé une coalition de pouvoir avec Pour l'avenir de Podgorica et d'autres conseillers municipaux d'URA. Mme Olivera INJAC (PES), ancienne ministre de la Défense (décembre 2020-avril 2022), a été élue première femme maire de Podgorica avec le soutien de la coalition au pouvoir et Mme Jelena BOROVIĆ BOJOVIĆ (Pour l'avenir de Podgorica) a été élue présidente de l'Assemblée de la ville. Cependant, l'attribution des sièges a été retardée jusqu'en mars 2023 en raison de recours en attente devant la Cour constitutionnelle, qui n'ont pas pu être jugés car la Cour n'avait pas le quorum nécessaire pour prendre des décisions.

11. Dans un contexte d'alternance politique et de crise institutionnelle et constitutionnelle prolongée, l'alliance entre le président MILATOVIĆ et le Premier ministre SPAJIĆ s'est érodée. En octobre 2023, des désaccords politiques manifestes ont surgi entre les deux fondateurs du PES et le Président MILATOVIĆ a officiellement quitté le parti en février 2024 pour fonder le Mouvement pour Podgorica. Avec son départ, la coalition dirigée par le PES a perdu quelques conseillers à l'Assemblée de la ville de Podgorica ainsi que d'autres conseillers qui avaient progressivement basculé dans l'opposition depuis 2022, si bien que le PES et ses alliés, qui étaient devenus le plus grand groupe politique à la suite des élections de 2022, ne disposaient plus d'un nombre suffisant de conseillers pour s'assurer une majorité.

6 Pour l'avenir du Monténégro reste une coalition conservatrice réunissant de nombreux partis dont le Parti populaire socialiste (SNP), Monténégro Uni (UCG), le parti des Travailleurs (RP) et le Front démocratique (DF), entre autres. « La Paix est notre nation » était une coalition de partis modérés pro-UE composée des Démocrates, de Demos et de la Nouvelle gauche. En noir et Blanc est une coalition progressiste pro-UE lancée par le mouvement citoyen URA rejoint par les Verts européens et d'autres groupes plus petits. Kajosevic, S. "[Political Wrangling Delays Formation of New Montenegro Govt](#)", *Balkan Insight*, 26 octobre 2020 (en anglais).

7 Freedom House (2023), "[Nations en transit - Monténégro](#)".

8 Commission européenne, "[Commission Staff Working Document Montenegro 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy](#)", 8 novembre 2023.

9 Les partis/coalitions politiques suivants ont remporté des sièges au parlement : Mouvement Europe Now (25,53%, 24 sièges), la Coalition "Ensemble", menée par le Parti démocratique des socialistes (23,22%, 21 sièges), la Coalition "Pour l'avenir du Monténégro" (14,74%, 13 sièges), la Coalition "Ça compte courageusement" - Mouvement démocratique du Monténégro et Mouvement civique URA (12,48%, 11 sièges), le Parti bosniaque (7,08%, 6 sièges), la Coalition Parti populaire socialiste et Demos (3,13%, 2 sièges), le Forum albanais (1,91%, 2 sièges), l'Alliance albanaise (1,49%, 1 siège), l'Initiative civique croate (0,74%, 1 siège). Union européenne, "[Montenegro - 1.4 Situation politique et économique](#)", *Eurydice*, 14 mars 2024.

12. Le 24 juillet 2024, l'Assemblée de la ville a décidé d'écourter son mandat pour permettre la tenue d'élections locales extraordinaires à Podgorica. Les conseillers à l'origine de la proposition appartenaient principalement aux partis d'opposition actuels – le Parti démocratique des socialistes (DPS), les sociaux-démocrates et le parti libéral. Ils étaient également soutenus par l'URA ainsi que par le groupe du PES fidèle au Président MILATOVIĆ, réunis dans le Mouvement pour Podgorica¹⁰. Sur les 58 conseillers, 31 ont voté en faveur de la dissolution et un contre¹¹. La coalition au pouvoir a décrié cette initiative, jugeant qu'elle n'avait rien à voir avec le développement de la ville, et l'a boycottée.

13. Les interlocuteurs du Congrès ont souligné que les élections locales de 2024 à Podgorica avaient valeur de test pour la coalition au pouvoir et que la tenue d'élections anticipées à l'Assemblée du Monténégro allait dépendre des résultats des élections locales de 2024 – une situation très semblable à celle des élections de 2022. L'année 2024 a également été une année électorale chargée, plusieurs élections locales s'étant tenues dans le pays en plus de celle de Podgorica. Le même jour, des élections locales ont eu lieu à Kotor. Des élections locales anticipées avaient eu lieu à Budva le 26 mai 2024, à Andrijevica le 2 juin et à Gusinje le 15 septembre. Les listes ayant remporté les élections à Budva n'étant pas parvenues à s'accorder sur une coalition post-électorale, de nouvelles élections ont eu lieu le 17 novembre. Certains interlocuteurs du Congrès ont également estimé que la situation était caractéristique d'une approche clientéliste et polarisée de la politique locale, où il est difficile de parvenir à un consensus. Ils estiment que les récentes impasses politiques et les dissolutions locales qui en ont découlé ont encore érodé l'intérêt du public pour la démocratie locale.

III. STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE LA GOUVERNANCE LOCALE

14. Le Monténégro est un État unitaire doté d'un seul niveau d'autonomie locale. 25 unités d'autonomie locale sont établies, dont 23 municipalités plus la capitale Podgorica et l'ancienne capitale royale Cetinje. La Constitution monténégrine de 2007¹² consacre l'autonomie des pouvoirs locaux et dispose que les communes sont les entités de base au niveau local, autonomes dans l'exercice de leurs compétences (article 22). La loi révisée de 2010 sur l'autonomie locale¹³ (modifiée en 2014) (loi LSG), la loi de 2019 sur le financement de l'autonomie locale, la loi de 2005 sur la capitale administrative (modifiée en 2022) et la loi de 2007 sur l'égalité de genre forment le cadre législatif relatif à la gouvernance locale. Les entités de l'autonomie locale peuvent constituer leurs budgets et sont financées par leurs ressources propres et les ressources de l'État.

15. Conformément au cadre juridique, toutes les municipalités ont les mêmes compétences, la même structure institutionnelle et, en principe, les mêmes sources de revenus. Seules la capitale royale historique Cetinje et la capitale administrative Podgorica ont un statut légèrement différent. Les municipalités sont également en mesure de composer leur propre budget et sont financées à la fois par leurs propres ressources et par celles de l'État.

16. La loi sur la capitale administrative définit le statut de la ville de Podgorica. Elle donne à la ville le droit exclusif de créer une commune urbaine en tant qu'administration locale à part entière (« la municipalité de la ville ») et d'exercer quelques droits relevant de l'autonomie locale. La structure administrative de Podgorica se compose de l'assemblée de la ville élue au suffrage direct, du ou de la maire élu-e au suffrage indirect et de plusieurs agences et services municipaux chargés de différents aspects de la gouvernance de la ville¹⁴. Les compétences de l'autonomie locale à Podgorica sont vastes et englobent l'urbanisme, le développement économique local, les transports publics, les services sociaux, l'enseignement primaire et les activités culturelles¹⁵.

17. L'Assemblée de la ville de Podgorica est l'instance législative de la commune (*Skupština glavog grada Podgorica*) et ses membres sont élus tous les quatre ans. Avant les élections de 2024, il comptait 58 représentant-es élus. Le nombre des conseillers a été révisé et la nouvelle convocation de

10 Matijašević B. " [Le " scénario Savnica " pourrait se répéter - des élections locales en un jour résoudraient de nombreux problèmes](#) " *Vijesti*, 29 septembre 2024 (en monténégrin).

11 Radio Slobodna Europa, " [Les citoyens de Podgorica se rendent aux urnes le 29 septembre](#) ", 27 juillet 2024 (en monténégrin).

12 Parlement du Monténégro, [Constitution de la République du Monténégro](#), 2007 (en anglais).

13 Paragraphe.Me, [Loi sur l'autonomie locale \(\)](#), mise à jour en 2021 (en monténégrin)

14 La Constitution et la loi sur l'autonomie locale (loi LSG) disposent que deux autorités municipales doivent être établies : d'une part, le conseil municipal en tant qu'« organe représentatif » et d'autre part, le ou la maire, ou le ou la « président-e de la commune », en tant qu'organe exécutif (article 41 de la loi LSG).

15 La capitale Podgorica, "[Organisation interne](#)" (consulté en janvier 2025).

l'Assemblée de la ville compte 59 conseillers (30 conseillers plus un par tranche de 5 000 électeurs et électrices)¹⁶. Conformément à l'article 45 de la loi LSG, le conseil municipal adopte et fait appliquer les réglementations locales, approuve le budget, adopte les plans et programmes fondamentaux et supervise les activités du ou de la maire. Il élit son ou sa président-e parmi ses membres et nomme un ou une secrétaire pour les autres tâches administratives (article 55 de la loi LSG)¹⁷. Les décisions de l'Assemblée sont donc essentielles pour la gouvernance locale et les projets de développement.

18. Le ou la maire est le responsable exécutif de la commune, chargé de la mise en œuvre des politiques locales, de la gestion de l'administration de la ville et de la représentation de la ville au niveau national et international. Il ou elle est élu-e à la majorité simple par les membres de l'Assemblée de la ville de Podgorica pour une période de quatre ans (article 56 de la loi LSG) et donc élu-e au suffrage indirect par les électeurs et électrices ; il ou elle peut ou non être membre de l'Assemblée de la ville. Le ou la maire nomme également son adjoint-e et l'administrateur ou administratrice en chef (avec l'accord de l'assemblée dans les deux cas) ainsi que les responsables des organes de l'administration locale, des services techniques et autres ainsi que les directeurs et directrices/gestionnaires d'agences. Dans certaines circonstances strictement définies, il ou elle peut adopter des actes au nom de l'Assemblée de la ville (article 58 de la loi LSG)¹⁸.

19. L'administration de Podgorica comme d'autres communes du Monténégro a été fortement affectée par la crise de la Cour constitutionnelle. Cette dernière se prononce sur les plaintes pour violation des droits de vote individuels. Quelques plaintes de ce type ont été formulées à la suite des élections de 2022 et ont reporté à mars 2023 l'entrée en fonctions des conseillers élus en octobre 2022. En l'absence d'accord politique au Parlement, la nomination des nouveaux juges de la Cour constitutionnelle a pris du retard et la Cour n'a pas atteint le quorum requis entre le 13 septembre 2022 et le 27 février 2023. D'importants recours, portant notamment sur les résultats électoraux à Podgorica, sont de facto restés en instance pendant six mois. L'instabilité politique a été notée comme un défi majeur pour le fonctionnement des collectivités locales et la fourniture de services publics. Certains interlocuteurs de la coalition au pouvoir ont exprimé leur déception quant au fait qu'entre l'obtention de leur mandat en mars 2023 et le raccourcissement du mandat de l'Assemblée en juillet 2024, ils n'avaient gouverné la municipalité que pendant un peu plus d'un an. Ils ont regretté que, dans l'ensemble, l'organisation actuelle de l'autonomie locale n'offre pas suffisamment de stabilité, crée de longues périodes de gouvernements intérimaires et soit trop polarisée pour fournir efficacement des services publics.

20. La plupart des interlocuteurs du Congrès ont exprimé leur préoccupation liée à la lenteur de la réforme de l'autonomie locale et du processus de décentralisation. Bien que le ministère de l'Administration publique ait préparé un projet de loi sur l'autonomie locale et présenté des initiatives au Parlement du Monténégro et à la Commission chargée d'une réforme électorale globale, ces réformes sont restées au point mort en l'absence de consensus politique. Les interlocuteurs ont également attiré l'attention de la délégation sur l'évolution générale vers une recentralisation des compétences locales. La délégation a appris que la future réforme prévoirait l'élection du maire au suffrage direct pour éviter les impasses politiques et envisagerait de tenir l'ensemble des élections locales le même jour pour faciliter l'organisation et la supervision du processus électoral¹⁹.

21. Lors des réunions préliminaires, la délégation a été informée d'autres situations préoccupantes concernant les élections locales au Monténégro. À Budva, le maire élu en 2022 a été arrêté dans le cadre d'une affaire de stupéfiants mais a été autorisé à gérer la commune depuis la prison. Les élections ont été réorganisées à Budva en mai 2024, en vain²⁰. Cette situation exceptionnelle a soulevé d'importantes préoccupations quant à la probité de certains représentant-es locaux. La délégation a

16 Institut international d'études sur le Moyen-Orient et les Balkans "[Monténégro 2022 : élections locales - le déroulement d'une crise politique ?](#)", 21 octobre 2022.

17 Congrès, « [CPL\(2024\)46-03. Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro](#) », 27 mars 2024.

18 Congrès, "[CPL\(2024\)46-03](#)", *Op.cit*

19 Certains interlocuteurs ont également fait part de leurs préoccupations concernant les doubles mandats, certains représentant-es élus occupant simultanément plus d'une fonction publique élue, ce qui entraîne un conflit d'intérêts, ou le fait que ces hommes politiques bénéficient de la clause d'immunité liée à leur statut de député, qui les protège des enquêtes sur la corruption au niveau local. Voir Rudovic M. "[The prosecution's request to lift immunity has been pending in the Parliament of Montenegro for months](#)", *Radio Slobodna Europa*, 27 janvier 2025.

20 Depuis 2014, la municipalité de Budva a souffert de nombreux scandales, plusieurs anciens maires ayant été démis de leurs fonctions en raison d'enquêtes sur la corruption ou le trafic de stupéfiants. Voir Kajosevic S. "[Monténégroin Resort's Mayor Arrested on Suspicion of Drug Trafficking](#)", *Balkan Insight*, 25 avril 2023.

également été informée de la zone d'ombre et des litiges juridiques concernant les députés qui refusent de céder leur siège de maire, à Nikšić en particulier, malgré un amendement de juin 2024 à la loi sur la prévention de la corruption prévoyant l'incompatibilité de ces deux mandats²¹.

22. Les interlocuteurs du Congrès ont également mentionné la crise électorale dans la municipalité de Šavnik et ont craint que la polarisation actuelle de la politique locale ne conduise à des scénarios similaires²². En effet, les résultats des élections n'ont pas pu être finalisés malgré neuf tours de scrutin entre octobre et décembre 2022, ce qui a empêché la détermination des résultats du conseil municipal de Šavnik. Ce problème a été causé par les commissions des bureaux de vote, prétendument de « Pour l'avenir », qui ont refusé le droit de vote aux électeurs et électrices nouvellement inscrits qu'ils soupçonnaient d'avoir été enregistrés frauduleusement par le DPS. Cette situation extraordinaire a créé une zone d'ombre juridique, car le conseil municipal de Šavnik, élu en 2018, continue de gouverner bien que la loi limite clairement les mandats à quatre ans. La Commission électorale d'État a publié plus de 150 décisions pour inciter la Commission électorale municipale à organiser des élections, mais la CEM n'a pas été en mesure de parvenir à un consensus depuis lors. En mars 2024, le gouvernement a envisagé de placer la municipalité de Šavnik sous son administration, mais il a retiré cette proposition au cours des négociations sur la réforme électorale, qui sont au point mort depuis²³.

23. La délégation du Congrès renvoie à la Recommandation 506 (2024) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Monténégro et à son exposé des motifs, pour une analyse plus approfondie de l'autonomie locale dans le pays²⁴. La délégation regrette que la situation actuelle crée de nombreux défis pour la gouvernance locale, et pas seulement à Podgorica. Elle recommande de poursuivre les discussions sur une réforme globale des élections et de l'autonomie locale, notamment en instaurant un jour d'élection unique dans tout le pays et en prenant des mesures pour renforcer la probité au niveau local. Parallèlement, la délégation du Congrès a noté avec préoccupation que les blocages politiques aux niveaux local et national ont eu un impact négatif sur l'autonomie locale au Monténégro et plus particulièrement dans la municipalité de Šavnik où les résultats des élections n'ont jamais été finalisés malgré neuf tours de scrutin entre octobre et décembre 2022, laissant de fait le conseil municipal élu en 2018 au pouvoir. Elle a appelé les autorités à organiser d'urgence de nouvelles élections à Šavnik afin que la composition du conseil municipal reflète la volonté des électeurs et électrices.

IV. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

1. Cadre juridique interne et système électoral

24. Au Monténégro, le cadre juridique relatif aux élections n'est toujours pas codifié et s'appuie sur plusieurs textes législatifs et réglementations ad hoc. Les élections locales sont régies par la Constitution de 2007 et la loi de 2014 relative à l'élection des conseillers et députés (loi électorale)²⁵, qui porte sur la conduite des élections locales et nationales. Les autres aspects du processus électoral sont régis par la loi de 2020 sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales²⁶, la loi de 2014 sur les listes électorales²⁷, la loi de 2004 sur les partis politiques, la loi de 2008 sur

21 L'Agence pour la prévention de la corruption a statué en janvier 2025 que Marko Kovačević, le maire de Nikšić, avait violé la loi en occupant simultanément les fonctions de député et de maire, et en omettant de démissionner de l'un des rôles dans les 30 jours requis. Si certains autres maires, comme le président de la municipalité de Bar, Dušan Raičević, se sont conformés aux décisions de l'APC en la matière, d'autres affaires sont toujours en cours. La nouvelle direction de l'APC a annulé les décisions précédentes qui avaient autorisé des doubles rôles similaires et a averti que les violations pourraient entraîner des amendes allant de 500 à 2 000 euros. Marko Kovačević, également sous surveillance pour des cas de discours de haine, a refusé de se conformer jusqu'à présent en alléguant que son cas avait déjà été examiné en 2023 et que la loi ne pouvait pas être appliquée rétroactivement. Voir Matijašević B. "[ASK : Kovačević a enfreint la loi, il ne peut pas être à la fois maire et député](#)." *Vijesti*, 22 janvier 2025.

22 Cette question avait déjà été notée par les corapporteurs du Congrès chargés du suivi dans le dernier rapport de suivi.

Congrès, [CPL\(2024\)46-03](#), *Op.cit*

23 Voir Dragas N. Turovic A. "[Will the 2018 parliament elect the Mayor of the Municipality ? A new legal and political absurdity looms in Šavnik](#)" *Vijesti*, 31 janvier 2025.

24 Congrès, "[CPL\(2024\)46-03](#)", *Op.cit*.

25 Site de la Commission électorale d'État, [Loi sur l'élection des conseillers et des membres du parlement du Monténégro](#) (2020)..

26 Site web de l'Agence pour la prévention de la corruption, [loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales](#), 17 juin 2020.

27 Site web de la commission électorale municipale de Podgorica, [loi sur les listes électorales](#), telle qu'amendée en 2020 (en monténégrin).

l'enregistrement de la résidence et la résidence temporaire²⁸, la loi sur l'administration publique ainsi que les règlements et instructions de la commission électorale d'État (CEE) et de la Commission électorale municipale de Podgorica.

25. Le cadre juridique relatif aux élections apporte un fondement suffisant pour la tenue d'élections démocratiques au niveau local malgré d'importantes lacunes, des incohérences et des imprécisions qui nuisent à son efficacité globale. Les amendements de 2014 de la loi électorale ont mis en place un dispositif d'identification des électeurs et électrices, des mesures de discrimination positive à l'égard des partis minoritaires et une protection accrue des quotas femmes-hommes. Cela dit, des problèmes d'équité et d'influence politique, et notamment de découpage abusif des circonscriptions électorales, ont été régulièrement notés dans le cadre d'élections locales passées. Un projet de loi électorale sur lequel la Commission de Venise a publié un avis urgent a été présenté en 2019 puis abandonné en raison de l'alternance politique au niveau national²⁹.

26. De nombreux interlocuteurs du Congrès ainsi que le rapport de 2024 de la Commission européenne ont affirmé que le cadre électoral nécessitait une révision urgente et globale. Des discussions parlementaires ont eu lieu à ce sujet, mais sans résultat jusqu'à présent, faute de volonté politique³⁰. Les progrès ont été lents depuis la première session de la commission parlementaire pour une réforme électorale globale qui s'est tenue en avril 2021³¹. La cinquième et dernière session s'est tenue en juin 2024, mais aucune proposition législative n'a été présentée. Le mandat de la commission expirant le 31 décembre 2024, certains interlocuteurs doutaient qu'un texte ne soit présenté avant la fin de son mandat³². Les travaux de la commission ont été sérieusement entravés par les divisions politiques et notamment le fait que les partis d'opposition n'y aient auparavant pas participé³³. La commission compte également cinq représentant·es d'ONG et du monde universitaire³⁴. Alors que l'alternance politique de 2020 a créé des espoirs d'aboutissement de la réforme électorale tant attendue, le processus est à l'arrêt, bien que la loi soit cruciale pour l'adhésion à l'UE. Dans le contexte des élections de 2023, l'OSCE/BIDDH a noté que « des recommandations de longue date du BIDDH n'ont pas été prises en compte, y compris celles relatives aux restrictions indues des droits de vote et de candidature, aux mécanismes de résolution des litiges et à la surveillance du financement des campagnes électorales et des médias »³⁵.

27. L'adoption d'amendements au cadre électoral requiert une majorité des deux tiers au Parlement. Aucune réforme globale n'a été présentée depuis 2014 et seule la loi sur le financement des entités politiques et les campagnes électorales a été modifiée en 2020 mais nécessiterait d'autres amendements. En octobre 2024, l'OSCE/BIDDH a rendu un avis final sur cette loi spécifique et a identifié des domaines nécessitant une attention particulière, notamment en ce qui concerne le financement de tiers, la réglementation du soutien en nature et l'inefficacité des mécanismes de sanction³⁶. Il a également souligné la nécessité de revoir l'équilibre entre financements publics et privés pour que le système de financement public des activités statutaires et des activités de campagne des partis politiques n'avantage pas indûment les grands partis bien établis au détriment des plus petits ou plus récents. Il a attiré l'attention sur les éventuels chevauchements et incohérences avec d'autres textes. Enfin, il a invité les autorités à intégrer une perspective de genre dans les mécanismes de financement public prévus par la loi pour accroître la participation des femmes à la vie politique et mieux refléter le principe constitutionnel de l'égalité entre femmes et hommes.

28 Site web du gouvernement du Monténégro, [loi sur l'enregistrement de la résidence et de la résidence temporaire](#), telle qu'amendée en 2022 (en monténégrin).

29 Commission de Venise (2020), " [CDL-AD\(2020\)026-e Monténégro - Avis conjoint urgent sur le projet de loi relatif aux élections des membres du parlement et des conseillers](#) ".

30 Commission européenne, " [Document de travail des services de la Commission - Rapport 2024 Monténégro](#) ", 30 octobre 2024.

31 Parlement du Monténégro, " [The First Session of the Committee for Comprehensive Electoral Reform Held](#) ", 14 avril 2021 (en monténégrin).

32 Parlement du Monténégro, " [The Fifth Session of the Committee for Comprehensive Electoral Reform Held](#) ", 20 juin 2024 (en monténégrin).

33 ADRIA " [Réunion des coprésidents du comité pour une réforme électorale globale avec la délégation de l'UE au Monténégro tenue](#) ", 16 octobre 2024 (en monténégrin).

34 Parlement du Monténégro, " [Comité pour une réforme électorale globale : Appel public pour l'élection de trois membres associés issus du secteur non gouvernemental](#) ", 26 janvier 2024 (en Monténégrin).

35 OSCE/BIDDH, Monténégro, [Élection présidentielle, 19 mars et 2 avril 2023 : Rapport final](#), 11 décembre 2023.

36 OSCE/BIDDH (2024), " [Monténégro : Avis final sur la loi du Monténégro relative au financement des entités politiques et de la campagne électorale](#) ".

28. Les ONG membres de la commission parlementaire ont également formulé à partir de leurs observations plusieurs recommandations pour la réforme à venir³⁷. Celles du Centre pour la transition démocratique se concentrent sur l'inscription des électeurs et électrices et la protection des droits électoraux en période électorale et post-électorale, sur la prise de décisions par les commissions électorales (notamment en ce qui concerne les plaintes et recours), sur les méthodes d'établissement des faits et les règles en matière de preuves, ainsi que sur le droit de présenter une objection par l'intermédiaire d'un ou une représentant-e. Pour le CEMI, une autre ONG impliquée dans la commission, l'urgence est de relancer un dialogue constructif et des négociations par le biais de la commission sur la réforme électorale globale sur la base des recommandations de l'OSCE/BIDDH et de veiller à ce que des débats d'experts et des débats publics soient organisés afin d'éviter les incohérences dans la future législation³⁸.

29. La délégation du Congrès a noté avec inquiétude que le cadre juridique actuel régissant les élections locales est fragmenté entre différents textes et est très complexe, le flou et les lacunes nuisant à sa lisibilité. Elle a également constaté un manque de volonté politique de réformer le cadre électoral.

30. La délégation invite les autorités à reprendre d'urgence les travaux de la commission parlementaire pour une réforme électorale globale et à poursuivre un dialogue constructif et ouvert sur la réforme de l'autonomie locale et l'adoption d'un cadre juridique harmonisé pour combler certaines lacunes juridiques liées aux élections locales, notamment en ce qui concerne le cumul de mandat des élus, le règlement des litiges électoraux, les conditions de résidence, les compétences des organes d'administration des élections et les procédures de vote.

2. Normes internationales applicables

31. Le droit des citoyens de voter - et de se présenter aux élections - lors de scrutins périodiques et véritablement démocratiques est un droit humain internationalement reconnu, comme le prévoit l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en vertu duquel : « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis [...]. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* »³⁹.

32. L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies (PIDCP) prévoit également le droit de vote et d'éligibilité : « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs* ».

33. Au niveau européen, le droit de tous les citoyens à des élections libres est garanti à l'article 3 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴⁰ : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ».

34. En ce qui concerne les élections locales et régionales, l'article 3.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale⁴¹, ratifié en 2008 par le Monténégro, dispose que l'autonomie locale est : « *exercée par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux* ». Le droit des citoyens d'exercer leur choix démocratique est le fondement de la participation politique aux niveaux local et régional. Ce principe est également inscrit dans le préambule du Protocole additionnel à la

37 Centre pour la transition démocratique (2024), "[Legal Redress in Electoral Law](#)".

38 Vujovic Z. (ed.), "[Electoral Reform in Monténégro - Recommendations for Improvement](#)", Centre for Monitoring and Research (CEMI), 25 mars 2024.

39 [Déclaration universelle des droits de l'homme](#) (1948).

40 Conseil de l'Europe (1952), "[Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme](#) (STCE n° 009)".

41 Congrès (1985), "[Charte européenne de l'autonomie locale](#) (STCE n° 122)".

Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale⁴², ratifié par le Monténégro en 2012.

35. Outre les traités internationaux susmentionnés, des instruments non contraignants inspirent également les missions d'observation du Congrès, notamment la Résolution 306 (2010) du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales⁴³ et sa Résolution 274 (2008) sur la politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales⁴⁴, ainsi que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, qui énonce des lignes directrices sur les cinq principes qui sous-tendent le patrimoine électoral européen, à savoir « le suffrage universel, égal, libre, secret et direct »⁴⁵.

36. En ce qui concerne spécifiquement l'observation des élections, le Congrès se réfère également au paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990 selon lequel : « *Les Etats participants considèrent que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les Etats où elles ont lieu. En conséquence, ils invitent des observateurs de tout autre Etat participant à la Conférence pour la Sécurité et la Coopération de l'Europe (CSCE), ainsi que toute institution et organisation privée compétente qui le souhaiterait à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi. Ils s'appliqueront également à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national* »⁴⁶.

37. De véritables élections visant à établir une gouvernance démocratique ne sont possibles sans État de droit et qu'à la condition qu'un grand nombre d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent s'exercer sans discrimination. Par conséquent, les conclusions des rapports d'observation s'appuient également sur les résolutions, recommandations et avis spécifiques adoptés par le Congrès et la Commission de Venise, se concentrant sur des aspects différents du processus électoral. Le Congrès a adopté des rapports transversaux traitant spécifiquement des sujets suivants : les listes électorales et les électeurs résidant à l'étranger, les critères d'éligibilité, l'utilisation des ressources administratives, les droits de vote au niveau local, les élections en situation de crise et la situation des candidats indépendants et de l'opposition⁴⁷. Le Congrès intègre également les travaux thématiques de la Commission de Venise dans ses rapports, notamment les normes relatives à l'utilisation des technologies, aux campagnes, au règlement des litiges, à la représentation des genres, aux personnes handicapées, aux minorités nationales, aux systèmes électoraux et aux médias⁴⁸.

V. SYSTÈME ÉLECTORAL

38. Conformément à la loi électorale, des élections locales régulières ont lieu tous les quatre ans au Monténégro pour élire les conseils municipaux (*Skupština Opštine*), les conseiller-es étant choisis à la représentation proportionnelle sur des listes de candidat-es fermées, sans possibilité de vote préférentiel. L'article 38 stipule que les candidat-es peuvent se présenter sur des listes soutenues par des partis, des coalitions ou des groupes d'électeurs et électrices. Si les listes non affiliées à un parti sont acceptées, les candidat-es indépendant-es ne sont pas autorisés à se présenter aux élections, ce qui n'est pas conforme à la Recommandation 476(2022) du Congrès sur la situation des candidat-es indépendant-es. Les élections sont basées sur le suffrage universel et tous les citoyens de plus de 18 ans ont le droit de voter et de se présenter aux élections. Il n'y a pas de jour du scrutin unique pour les élections au niveau local au Monténégro et les municipalités votent à des jours différents par roulement. Les élections locales au Monténégro se caractérisent généralement par un taux de participation élevé, qui s'élève en moyenne à 65 %.

39. Pour les élections à l'Assemblée de la ville de Podgorica, la municipalité constitue une seule circonscription électorale. Le nombre de conseillers peut varier en fonction de la taille de la population

42 Congrès (2009), "[Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales](#)" (STCE n° 207)

43 Congrès (2010), [Résolution 306](#) "Observation des élections locales et régionales - stratégie et règles du Congrès"

44 Congrès (2008), [Résolution 274](#) "Politique du Congrès en matière d'observation des élections locales et régionales"

45 Commission de Venise (2002), [Code de bonne conduite en matière électorale](#).

46 OSCE/BIDDH (1990), [Document de Copenhague](#).

47 L'ensemble des rapports transversaux, des résolutions et des recommandations dans le domaine des élections sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/en/web/congress/transversal-reports-local-and-regional-elections>.

48 Les normes de la Commission de Venise sont disponibles à l'adresse suivante : https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_01_Coe_electoral_standards.

de la municipalité (loi électorale, article 3). Par conséquent, il est passé de 58 à 59 pour les élections de 2024 à Podgorica. Les électeurs et électrices décident de la composition de l'Assemblée de la ville qui élit à son tour le ou la maire ; celui-ci ou celle-ci est donc élu-e au suffrage indirect par l'électorat. Seuls les partis qui atteignent le seuil électoral de 3 % peuvent siéger au conseil (loi électorale, article 94).

40. En cas d'élections extraordinaires, la législation prévoit que le président du Monténégro convoque les élections le jour suivant la dissolution du conseil municipal, c'est-à-dire le lendemain de l'entrée en vigueur de la décision d'écourter le mandat de ce dernier. Les élections doivent alors se tenir au plus tôt 60 jours et au plus tard 100 jours suivant l'annonce. Le Président MILATOVIĆ a convoqué celles de 2024 le 25 juillet, après la décision de dissolution prise par l'Assemblée de la ville de se dissoudre le 24 juillet.

41. Les femmes continuent de rencontrer des obstacles qui limitent leur pleine participation à la vie politique locale monténégrine⁴⁹. La réforme de la loi électorale de 2014 a introduit un quota exigeant qu'au moins 30 % des candidat-es de chaque liste (au moins un candidat-e sur quatre) soient du sexe le moins représenté. Elle a également établi que lorsque le mandat d'un conseiller du sexe moins représenté prend fin, il ou elle est remplacé e par le premier candidat-e suivant sur la liste, appartenant au sexe le moins représenté. Les amendements à la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales ont introduit pour la première fois des mesures visant à financer le travail politique des sections réservées aux femmes au sein des partis politiques. Conformément à l'article 14, le financement des activités régulières des organisations ou forums de femmes au sein des entités politiques parlementaires est fixé à 0,05 % du budget total planifié de l'entité, tandis qu'au niveau local, il s'élève à 0,11 % du budget adopté pour l'année donnée. Ces fonds sont versés sur des sous-comptes spéciaux des organisations politiques féminines. Les interlocuteurs du Congrès ont exprimé leur scepticisme quant à l'utilisation réelle de ces fonds pour soutenir la représentation des femmes, étant donné qu'il n'y a pas de contrôle sur ces activités.

42. La répartition des sièges aux élections locales s'effectue selon la méthode D'Hondt, avec un seuil électoral de 3 %. Les partis minoritaires doivent atteindre un seuil de 0,5 % (loi électorale, article 94)⁵⁰. La méthode tend à favoriser légèrement les grands partis par rapport aux plus petits. Ce système encourage la formation de coalitions, notamment dans les communes où aucun parti ne remporte à lui seul une majorité, mais celles-ci sont de plus en plus difficiles à bâtir du fait de la polarisation à tous les niveaux de gouvernement au Monténégro.

43. Selon les interlocuteurs du Congrès, le ministère de l'Administration publique a proposé d'organiser toutes les élections locales le même jour afin de limiter le tourisme électoral et d'éviter que les candidat-es, les électeurs et électrices et l'administration électorale ne se trouvent constamment au milieu d'un cycle électoral. Certains interlocuteurs du Congrès ont aussi exprimé l'espoir de voir aboutir la seconde proposition du ministère de l'Administration publique de modifier le système électoral actuel pour que le ou la maire soit élu-e au suffrage direct. De leur point de vue, un tel système clarifierait le mandat de l'exécutif local et permettrait d'éviter que des impasses politiques au sein des conseils municipaux ne compromettent la gestion quotidienne des communes. La délégation a souligné qu'un tel changement devait se faire dans le cadre d'un dialogue ouvert et de larges consultations, en particulier avec les collectivités locales elles-mêmes, afin d'évaluer pleinement les conséquences potentielles de cette proposition.

44. La délégation du Congrès a salué les efforts du ministère de l'Administration publique pour faire avancer les discussions sur l'autonomie locale et la réforme électorale, mais a regretté le manque de volonté politique sur ces questions. Bien que les États membres et les collectivités locales disposent d'une grande marge d'appréciation pour organiser leurs élections locales, la délégation a noté que le cadre juridique actuel prévoit que les élections locales se tiennent par roulement, ce qui entraîne un état de campagne presque constant aux niveaux national et local pour toutes les parties prenantes. Elle reconnaît que l'organisation de toutes les élections locales en un seul jour pourrait réduire les

49 PNUD Monténégro (2023), "[Hier, aujourd'hui, demain : 80 ans de lutte pour les droits des femmes au Monténégro](#)".

50 La méthode D'Hondt fonctionne comme suit :

- Le nombre total de voix en faveur de chaque liste est enregistré.
- Il est ensuite divisé par une série de diviseurs (1, 2, 3, 4, etc.) pour obtenir un tableau de quotients.
- Les sièges à répartir sont attribués aux listes qui ont les quotients les plus élevés. Le processus se poursuit jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus.

possibilités de fraude, diminuer les coûts et accroître le contrôle et la transparence. La délégation recommande de prendre des mesures pour organiser toutes les élections locales le même jour afin de réduire la charge administrative et les inscriptions frauduleuses d'électeurs et électrices.

45. En outre, en l'absence de telles dispositions dans le cadre juridique, la délégation du Congrès recommande de permettre aux candidat·es indépendant·es de participer aux élections locales, conformément à la Recommandation 476(2022) du Congrès sur la situation des candidats indépendants aux élections locales et régionales.

VI. ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

46. L'administration des élections à Podgorica suit une structure à trois niveaux. Elle est supervisée par la Commission électorale d'État (CEE) au plus haut niveau, suivie par la Commission électorale municipale de Podgorica (CEM) au deuxième niveau, et par 212 bureaux électoraux au troisième niveau. En période électorale, la composition permanente des commissions électorales est élargie, un ou une représentant·e par liste électorale étant autorisé·e à participer aux réunions.

Commission électorale d'État

47. La CEE est un organe permanent composé de 11 membres nommés pour un mandat de quatre ans. La composition permanente de la CEE comprend un ou une président·e et dix membres. Le ou la président·e doit être indépendant·e et est nommé·e par le Parlement à la suite d'un appel public. Sur les dix membres restants, quatre sont nommés par la majorité parlementaire, quatre par l'opposition parlementaire, un par le groupe minoritaire national ayant obtenu le plus de suffrages aux précédentes élections législatives et un par la société civile ou le monde universitaire.⁵¹

48. La CEE supervise la conduite des élections à tous les niveaux. Elle veille à la légalité et à la transparence du processus électoral, formule des lignes directrices et contrôle les activités électorales pour assurer le respect de la loi.

49. Elle veille à la légalité des élections et à l'application uniforme de la loi ; elle suit l'application de la législation et formule des avis à ce sujet, coordonne et supervise les travaux des CEM, établit des normes uniformes pour le matériel électoral, définit la manière dont sont rendues publiques les listes électorales, fixe les modalités de traitement et de conservation du matériel électoral et annonce publiquement le nombre d'électeurs et électrices par commune et par bureau de vote (loi électorale, article 32).

50. Le rôle de la CEE est relativement limité au niveau local car la responsabilité des élections locales incombe essentiellement aux CEM. Cela dit, la CEE a informé la cheffe de délégation que l'institution pouvait être invitée à formuler des conseils ou des avis pour la CEM de Podgorica mais qu'elle ne pouvait contrôler d'office certaines décisions de cette dernière, même si des erreurs pouvaient être commises. Par exemple, bien que le cas ne se soit pas présenté à Podgorica cette fois, la CEE ne peut contrôler si le quota femmes-hommes est respecté lors de l'enregistrement des listes ou encore, à Šavnik, la CEE n'a pas pu ordonner à la CEM de réorganiser les élections, malgré plus de 150 décisions émises à ce sujet. En parallèle, vu la complexité de la tâche, c'est la CEE qui s'est occupée d'organiser le vote dans les lieux de détention. Elle a également géré l'accréditation des observateurs et, de manière limitée, la sensibilisation des électeurs et électrices.

Commission électorale municipale (CEM)

51. Pour les élections locales, la commission électorale municipale de Podgorica est le principal organe chargé de l'administration du processus électoral. Elle supervise le travail des bureaux électoraux et gère la compilation et l'annonce des résultats.

52. La CEM de Podgorica, comme les autres CEM, est composée de cinq membres nommés par l'Assemblée de la ville pour un mandat de quatre ans : un ou une président·e plus quatre membres permanents, reflétant les résultats des dernières élections municipales. La formule de nomination des

⁵¹ L'ajout du "membre de la société civile" en 2016 a été salué comme un pas vers plus de transparence et d'impartialité dans le travail de la CEE.

CEM et des président-es et autres membres des bureaux électoraux vise à assurer un certain équilibre politique dans leur composition, pour chaque commune. Le président ou la présidente de la CEM est nommé-e par le parti ou la coalition qui a obtenu la majorité des voix aux élections locales, deux membres sont nommés par la majorité au sein du conseil municipal concerné et deux par les principaux partis/coalitions minoritaires. Le ou la secrétaire est nommé-e par le premier parti d'opposition⁵². La composition étendue inclut un ou une représentant-e dûment mandaté-e de chaque candidat-e à l'élection.

53. Le président actuel de la CEM, M. Vladimir Filipović, a été nommé le 2 août 2024. En effet, la CEM de Podgorica était confrontée à un important problème de personnel, puisque l'ancienne présidente avait démissionné en juillet 2024 et que son adjoint avait démissionné en novembre 2023, laissant de *facto* la CEM inefficace. Plusieurs autres membres de la CEM avaient également démissionné en 2023. Par conséquent, le 2 août 2024, la présidente de l'Assemblée de la ville de Podgorica Mme Jelena BOROVINIC BOJOVIC a dû remplacer quatre membres de la CEM par décret alors que les élections venaient d'être convoquées, une semaine plus tôt. Le Centre pour la transition démocratique, avait alors exprimé sa préoccupation devant le fonctionnement des organes de gestion des élections et les problèmes juridiques que cela aurait pu engendrer pour le processus électoral⁵³.

54. Si la plupart des interlocuteurs étaient convaincus que la CEE et la CEM s'acquitteraient de leurs tâches de manière professionnelle le jour du scrutin, un nombre limité d'interlocuteurs du Congrès ont mis en doute la composition et l'indépendance de la CEE, en raison de décisions antérieures qu'ils ont perçues comme partiales, mais aussi en raison de l'inefficacité et des blocages politiques de la CEM de Podgorica avant les élections⁵⁴.

55. Les travaux de la CEM sont publics et toutes ses décisions sont mises en ligne : et notamment l'ensemble des actes et informations présentant un intérêt pour l'administration des élections, ainsi que les résultats intermédiaires et définitifs des élections dans chaque bureau de vote (loi électorale, article 27). La CEM de Podgorica a respecté cette pratique et a publié ses décisions dans les temps. Certains interlocuteurs ont toutefois dit regretter le manque de ressources et de personnel, qui ne laisse que peu de place à la sensibilisation des électeurs et électrices. Ils ont également déploré que le logiciel utilisé pour vérifier les signatures de soutien aux dernières élections nationales n'aient pas été déployé pour ces élections par la CEM, en raison d'un budget insuffisant.

Bureaux électoraux

56. Le jour du scrutin, 212 bureaux électoraux étaient chargés des procédures d'ouverture, de vote et de dépouillement. Ces bureaux sont composés de cinq membres nommés selon une procédure semblable à celle des CEM, sauf pour ce qui est de leurs président-es. En effet, chaque parti politique/coalition représenté-e au conseil municipal se voit attribuer un nombre de postes de président-es de bureaux de vote proportionnel au nombre de sièges qu'il détient à l'Assemblée de la ville⁵⁵. La composition étendue des bureaux électoraux prévoit également la présence d'un ou une représentant-e mandaté-e de chaque candidat-es, mais beaucoup de partis n'ont pas réussi à nommer ces représentant-es mandaté-es. Quinze jours avant l'élection, la CEM détermine quels partis peuvent nommer des membres des bureaux électoraux. Tous les membres doivent alors être nommés au maximum 10 jours avant le scrutin⁵⁶. Pour ces élections, le DPS a tiré profit de sa qualité de parti le plus puissant mais aussi de principal parti d'opposition ce qui lui a permis d'obtenir une nette majorité

52 OSCE/BIDDH, Monténégro, [élection présidentielle, 19 mars et 2 avril 2023 : Rapport final](#), 11 décembre 2023 et Center for Democratic Transition, ["We call for the urgent election of a new chair and deputy chair of the CCEC and a new composition of the SEC"](#) 1 août 2024.

53 Centre pour la transition démocratique, *Ibid.*

54 L'une de ces décisions tournait autour de la décision d'empêcher le Premier ministre Milojko Spajić de se présenter aux élections présidentielles de 2023 et a été mentionnée à quelques reprises par les interlocuteurs du Congrès.

55 Le 14 septembre, la MEC de Podgorica a indiqué que 18 partis participeraient à la loterie pour désigner les président-es de bureaux électoraux, le DPS obtenant le nombre le plus élevé (62), suivi par le PSE (47). Le 16 septembre, la CEM de Podgorica a indiqué que, sur la base des résultats des élections de 2022, les quatre partis suivants s'étaient qualifiés pour désigner les membres restants : Mouvement Europe Now, DPS, Parti social-démocrate et Nouvelle démocratie serbe. Commission électorale municipale de Podgorica, " [Rapport sur le tirage au sort des présidents des comités de vote sur le territoire de la capitale Podgorica pour les élections locales qui se tiendront le 29.09.2024](#) ", 14 septembre 2024 et " [Décision sur la détermination de la composition permanente des comités électoraux](#) ", 16 septembre 2024 (en Monténégro).

56 Le 18 septembre, la CEM de Podgorica a indiqué que d'après les résultats des élections de 2022, les quatre partis suivants s'étaient qualifiés pour désigner des président-es : Mouvement Europe maintenant, DPS, Parti social-démocrate et Nouvelle démocratie serbe.

de président-es, secrétaires et membres des commissions de niveau inférieur voir ci-dessous). Certains acteurs politiques ont contesté cette règle, car ils avaient quitté leur parti/coalition de 2022 et n'étaient donc pas représentés au sein des bureaux électoraux. La CEM a sollicité l'avis de la CEE sur cette question. La CEE a décidé qu'elle devait se conformer strictement aux résultats des élections de 2022 pour attribuer les sièges dans les bureaux électoraux⁵⁷.

57. La CEM de Podgorica a informé la délégation du Congrès que la formation des membres des bureaux électoraux n'était pas obligatoire et que malgré la tenue de sessions de trois jours à des dates proches des élections (25-27 septembre), ces dernières n'ont pas été bien suivies, les partis politiques ayant fourni leurs propres supports de formation. Elle a déploré les difficultés rencontrées dans la nomination des membres des bureaux électoraux, affirmant que la rémunération versée pour la journée était peut-être trop faible et qu'il était difficile de motiver des membres potentiels. Le président de la CEM a regretté que les membres nommés par les partis puissent être changés jusqu'à 12 heures avant le jour du scrutin. Le 28 septembre, la veille du jour du scrutin, la CEM de Podgorica a publié la composition finale des 212 bureaux électoraux, qui avaient été modifiés dans 149 cas jusqu'au 28 septembre et dans 63 cas jusqu'au 25 septembre. Sur la composition finale des bureaux électoraux (président-es inclus), 274 membres ont été nommés par le DPS, 259 par le PES, 219 par le parti social-démocrate et 226 par la Nouvelle Démocratie Serbe, 14 par les Démocrates, 11 par l'URA et 30 par des partis plus petits qui faisaient partie de différentes alliances politiques au moment des élections de 2022⁵⁸. Le 28 septembre, la CEM de Podgorica a également publié une décision sur les représentant-es désignés par les partis dans la composition élargie des bureaux électoraux (un par candidat). Dans 175/212 bureaux de vote, les représentant-es des partis avaient été changés jusqu'au 28 septembre. Au cas où un parti n'aurait pas soumis de nom avant cette date, le président de la CEM a informé la délégation qu'ils pouvaient alors nommer des remplaçants volontaires, mais qu'il n'avait pas accès à un groupe de fonctionnaires préformés pour faciliter cette tâche.

58. Dans l'ensemble, les interlocuteurs du Congrès n'ont pas exprimé de préoccupation concernant le travail de la CEE, le rôle de cette dernière étant relativement limité dans le cadre des élections locales. Certains interlocuteurs ont déploré la politisation des niveaux inférieurs de l'administration électorale et les changements de dernière minute dans la désignation des commissaires par les partis politiques (entraînant des absences le jour du scrutin et/ou un manque de formation), et craignaient des ingérences ou une interruption des procédures de vote et de dépouillement en cas de désaccord (comme cela s'est produit à Kruševica lors des élections de 2022, voir ci-dessus). Par ailleurs, l'absence de contrôle final des registres des électeurs par l'administration électorale (seul le ministre de l'Intérieur pouvant y apporter des modifications) a été notée comme une source potentielle de tensions.

59. La délégation a salué le fait que l'Assemblée de la ville ait réagi rapidement à la question de la dotation en personnel de la CEM et a noté que ce problème initial n'a pas eu d'incidence sur son travail. Elle partage les préoccupations exprimées par divers interlocuteurs concernant la politisation de l'administration électorale et les nominations de dernière minute des membres des bureaux électoraux, ainsi que l'absence de formation obligatoire, qui a eu des répercussions négatives sur leur pratique professionnelle le jour du scrutin. Elle a recommandé de prendre des mesures pour dépolitiser et professionnaliser l'administration électorale, ce qui devrait inclure une formation et une certification systématiques et obligatoires pour tout le personnel de l'administration électorale, ainsi que des mesures visant à éviter les remplacements de dernière minute des membres des bureaux électoraux. La délégation a également noté avec inquiétude l'absence de contrôle final de la CEE sur certaines décisions cruciales de la CEM. Elle a recommandé permettre à la CEE d'exercer ce contrôle dans des cas très spécifiques, tels que l'enregistrement des candidatures et la répétition des élections, afin d'assurer un recours efficace et des décisions en temps opportun.

VII. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS ET ÉLECTRICES

60. L'inscription sur les listes électorales est passive au Monténégro. Pour voter aux élections locales à Podgorica, il faut être âgé d'au moins 18 ans, être citoyen monténégrin, avoir vécu au Monténégro pendant au moins deux ans avant l'élection et avoir une résidence permanente dans la municipalité.

57 CEE, "[Avis de la CEE à la demande de la CEM de la capitale](#)", 19 septembre 2024 (en Monténégrin).

58 Commission électorale municipale de Podgorica, "[Décision sur la désignation des bureaux de vote](#)", 29 septembre 2024 (en monténégrin).

61. Les listes électorales sont régies par un acte juridique distinct, la loi de 2014 sur les listes électorales, modifiée en 2020. Bien que le processus de mise à jour des listes électorales soit perçu comme transparent, des problèmes importants subsistent quant à l'exactitude des registres de décès et de l'état civil, qui repose sur la loi relative aux registres des résidences permanentes et temporaires. Les allégations d'électeurs et électrices décédés ou fantômes ou de tourisme électoral d'électeurs et électrices vivant dans des pays voisins ou dans d'autres municipalités monténégrines sont courantes au Monténégro et constituent le principal argument avancé par les interlocuteurs du Congrès en faveur d'un jour d'élection commun pour les élections locales. Souvent, les Monténégrins vivant à l'étranger ne déclarent pas leur changement de résidence.

62. Le registre des électeurs est établi et tenu à jour par le ministère de l'intérieur, sur la base du registre civil. L'administration électorale peut demander au ministère de l'intérieur de le modifier, mais n'a pas le droit de le corriger d'office. Les citoyens peuvent vérifier leur statut d'enregistrement et mettre à jour leurs informations sur un site web dédié ou en personne dans les bureaux locaux du ministère de l'intérieur et demander des modifications jusqu'à 10 jours avant le jour de l'élection. Comme le prévoit l'article 21 de la loi sur la liste électorale, les CEM, les partis parlementaires, les mandataires des candidat·es et les observateurs ont le droit de consulter le registre des électeurs en ligne avant le jour du scrutin et de suggérer des corrections.

63. Pour les élections de septembre 2024, 145 724 citoyens étaient inscrits à Podgorica (environ 25 % de tous les électeurs et électrices du Monténégro). En comparaison, lors des élections locales de 2022, 143 523 citoyens avaient le droit de voter⁵⁹. Des dispositions ont été prises pour les électeurs et électrices qui, en raison de leur âge, d'un handicap, d'une hospitalisation ou d'un traitement à domicile, n'étaient pas en mesure de voter dans leur bureau de vote désigné, ce qui a permis à 1 140 électeurs et électrices de voter en dehors du bureau de vote par lettre, c'est-à-dire dans une urne mobile. Le vote assisté a également été autorisé à la demande de l'électeur. Le droit de vote des détenus est protégé par la loi, et la CEE a directement organisé le vote pour les détenus dans trois prisons différentes, où 118 détenus ont été inscrits. Les prisonniers ont menacé de boycotter les élections de Podgorica si loi d'amnistie n'était pas adoptée, mais le boycott n'a pas eu lieu⁶⁰.

64. Plusieurs interlocuteurs ont soulevé avec la délégation du Congrès la question de l'exactitude des listes électorales en raison de la récente suppression de l'obligation de résidence de six mois prévue par la loi jusqu'en 2020. Un interlocuteur a estimé que cette question était le point le plus complexe du système électoral applicable aux élections locales, car elle ouvrait la porte à des cas de tourisme électoral.⁶¹ En 2020, la Cour constitutionnelle s'est prononcée contre l'obligation de résidence de six mois applicable aux élections locales, bien que cette obligation soit conforme aux recommandations du Congrès et au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Les interlocuteurs ont déclaré qu'à la suite de cette décision, les allégations selon lesquelles un nombre important d'électeurs et électrices auraient fictivement changé de résidence permanente peu avant les élections locales se sont multipliées, sapant encore davantage la confiance dans l'exactitude des listes électorales (par exemple les élections locales de 2021 à Niksic). Ils ont également rendu cette décision responsable de la situation à Šavnik/Kruševice. En décembre 2022, le Parlement du Monténégro a adopté des amendements à la loi de 2015 sur les registres de résidence permanente et temporaire, renforçant les exigences en matière de preuve pour le changement de résidence, exigeant soit un contrat de location, soit une preuve de propriété, et renforçant les mécanismes de contrôle ex-officio en essayant de limiter le "tourisme électoral", mais les interlocuteurs ont estimé que le problème persistait dans toutes les élections locales.

65. Parallèlement, les interlocuteurs de la délégation se sont également dit préoccupés par la question de la double nationalité. La loi de 2008 sur la nationalité⁶² interdit actuellement la double nationalité sauf pour les citoyens monténégrins qui ont acquis la nationalité d'un autre pays avant la déclaration d'indépendance du Monténégro le 3 juin 2006. De nombreux citoyens monténégrins possèdent également la nationalité serbe et les interlocuteurs du Congrès ont expliqué que la coopération avec les autorités serbes pour la communication de ces données était lente. Certains

59 Portail Analitika, "[Voir tous les résultats des élections locales d'hier](#)", 24 octobre 2022.

60 Vlahović Z., "[Les prisonniers rappellent aux politiciens monténégrins la loi d'amnistie promise : Ils menacent de boycotter les élections](#)", *Dan*, 11 septembre 2024 (en Monténégrin).

61 CEMI, "[Les modifications du registre de résidence et du lieu de résidence sont la clé pour résoudre le problème des listes électorales](#)", 29 mai 2022

62 Journal officiel du Monténégro, "[Loi sur la nationalité monténégrine n° 13/08](#)

interlocuteurs perçoivent cette situation comme un vide juridique permettant le tourisme électoral des résidents de Serbie et la fraude à la frontière⁶³. Les citoyens vivant à l'étranger conservent également leur résidence permanente au Monténégro, à moins qu'ils ne demandent à être radiés. En janvier 2023, des amendements à la loi sur la résidence permanente et temporaire ont autorisé le ministère de l'intérieur à rejeter l'enregistrement du changement de résidence d'un citoyen si les vérifications de la police ne confirment pas qu'il réside à l'adresse déclarée. Ces amendements ont été adoptés pour freiner la migration présumée d'électeurs et électrices lors des élections locales d'octobre 2022, mais ils n'ont apporté qu'une solution limitée à ce problème.

66. La délégation du Congrès s'est félicitée des dispositions générales prises pour faciliter l'exercice du droit de vote des électeurs et électrices se trouvant dans des lieux de détention ou dans l'impossibilité de voter dans les bureaux de vote désignés. Conformément à la Recommandation 378 (2015) du Congrès sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger, la délégation a souligné la nécessité d'un lien avéré entre les électeurs et électrices et leur circonscription pour que les élections locales reflètent la volonté des résidents réels. L'exactitude des listes électorales est une condition sine qua non pour que les élections démocratiques locales reflètent les volontés de l'électorat. Tout en se félicitant des changements récents visant à réduire le tourisme électoral, la délégation a regretté que l'absence d'obligation de résidence pour les élections locales, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de 2020, soulève des inquiétudes quant à l'exactitude des listes électorales et alimente des allégations récurrentes de tourisme électoral. Elle a recommandé de poursuivre d'urgence le dialogue sur la réforme de l'autonomie locale et la loi électorale et d'organiser toutes les élections locales le même jour afin de réduire la charge administrative et les inscriptions frauduleuses d'électeurs et électrices. Au minimum, elle a recommandé de réviser les dispositions légales relatives aux conditions de résidence pour les élections locales afin de prévenir le tourisme électoral.

VIII. ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES

67. Les candidat·es aux élections locales de Podgorica doivent être âgés d'au moins 18 ans, vivre au Monténégro depuis au moins deux ans et avoir le droit de vote dans la municipalité où ils souhaitent se présenter (loi électorale, article 11).

68. Les listes électorales pour l'élection des conseillers locaux sont soumises à la CEM compétente plus tôt 20 jours après la date de l'annonce de l'élection, et au plus tard 25 jours avant le jour fixé pour la tenue de du scrutin (loi électorale, article 46). Au moins 1 153 signatures d'électeurs et électrices étaient requises pour soutenir une liste électorale, ou 150 dans le cas d'une liste représentant une minorité, et ceux-ci pouvaient vérifier en ligne si leurs signatures avaient été utilisées pour soutenir une liste⁶⁴. Les inscriptions ont été ouvertes du 17 août au 3 septembre. Comme les listes pouvaient commencer à faire campagne une fois enregistrées, cela signifiait en pratique que la durée de la campagne officielle variait en fonction du sujet politique, ouvrant la porte à des activités de campagne en dehors de la période de campagne officielle.

69. Dans le cas des élections de 2024 à Podgorica, aucun problème majeur n'a été noté dans l'enregistrement des candidat·es, qui a été rapidement conclu le 5 septembre de manière transparente. De manière positive, la CEM de Podgorica a informé la délégation que toutes les listes respectaient le quota de genre pour ces élections. 13 listes se sont portées candidates et toutes ont été autorisées à s'inscrire. Trois d'entre elles ont été invitées à corriger les signatures de soutien, ce qu'elles ont fait et ont été enregistrées par la suite⁶⁵. Un interlocuteur du Congrès a indiqué que, comme les CEM ne publient généralement pas la liste complète des candidat·es, le délai de dépôt d'un recours a déjà

63 La question de la double nationalité est un problème récurrent dans la politique monténégrine, la CEE ayant refusé la candidature du ministre Miloško SPAJIC aux élections présidentielles de 2023 en raison de sa double nationalité (Monténégro et Serbie).

64 Par le passé, les observateurs nationaux ont regretté le manque de transparence des procédures de vérification des signatures, mais il n'est pas certain que le même problème ait été observé dans le cadre des élections de 2024 à Podgorica

65 Les treize listes enregistrées étaient : "Il est temps de mettre de l'ordre - "Dr Vuk Kadić - Mouvement en avant pour Podgorica et la famille" ; "Parti du progrès européen - Duško Marković" ; "Union européenne - Boris Mugoša (SDP, SD, LP et Citoyens) - Podgorica comme étude de cas" ; "Par la parole et l'action ! - Nermin Abdić" ; "Turnover - Ça ne peut plus durer - Srđan Perić" ; "L'Europe maintenant - Les démocrates - encore plus forts - Prof. Saša Mujović" ; "Liste de Podgorica - Andrej Milović" ; "Parti européen du Monténégro - Novak Adžić" ; "Pour l'avenir de Podgorica - Notre ville à tous" ; Jakov Milatović - Pour une meilleure Podgorica !" ; "Mouvement des locataires de Podgorica "Notre ville - Notre maison" - Nemanja Baošić" ; "Dans l'action - Soyez vous-même ! Choose CGA !" et "Podgorica of all of Us" - Bosniak Party - Edin Tuzović"

expiré lorsque les problèmes sont rendus publics, ce qui ne permet pas d'obtenir une réparation efficace.

70. Une seule liste était conduite par une femme, à savoir Dr Jelena BOROVINIC BOJOVIC (Pour l'avenir de Podgorica - La ville de nous tous), l'ancienne ministre de la Santé et présidente sortante de l'Assemblée de la ville de Podgorica. Mme Olivera INJAC, maire sortante de Podgorica, se présentait sur la liste du PES mais ne s'est pas présentée à la mairie. Un seul parti, le parti bosniaque, représentait une minorité.

71. Reflétant l'importance nationale des élections, les listes étaient conduites par des hommes politiques de niveau national et des personnalités politiques, députés et ministres. Les listes comprenaient notamment les députés ABDIĆ et KNEŽEVIĆ, les anciens ministres KOVAČ et DAMJANOVIĆ, le ministre de la Justice, M. MILOVIĆ, et le ministre de l'Énergie, M. Saša MUJOVIĆ. La liste de coalition du Président MILATOVIĆ s'est présentée sous son nom, bien qu'il n'ait pas été candidat⁶⁶. Sa liste était composée de membres de son Mouvement pour Podgorica et de l'URA, dirigée par l'ancien Premier ministre Dritan ABAZOVIĆ.

72. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction que l'enregistrement des listes avait été effectué en temps voulu et que toutes les listes respectaient les quotas par sexe. Elle a regretté la sous-représentation persistante des femmes dans la politique locale, notamment en tant que têtes de liste, malgré le quota de femmes sur les listes de candidat-es et le financement public dédié aux partis politiques, et a recommandé de contrôler spécifiquement l'utilisation de ces fonds et d'introduire des mesures incitatives supplémentaires pour renforcer la participation des femmes aux postes de décision au niveau local.

IX. CAMPAGNE ÉLECTORALE

73. La campagne électorale est régie par la loi électorale et la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales. Comme le prévoit la loi électorale, la campagne électorale commence le jour de l'enregistrement des listes électorales et se termine 24 heures avant le jour du scrutin. La période de campagne est régie par la loi électorale afin de garantir l'équité et l'égalité des chances pour tous les candidat-es. Ainsi, il est interdit de faire campagne dans les bâtiments publics et les candidat-es sont tenus par la loi de respecter des principes de comportement équitable (pas d'insultes, de calomnies, etc.). Les libertés fondamentales de réunion et d'expression sont inscrites dans la Constitution et ont été largement respectées au cours de cette campagne.

74. La loi électorale (articles 112-114) régit l'utilisation des fonds pour la conduite des élections et la propagande électorale, et la Constitution prévoit des garanties pour la liberté d'expression et de réunion, qui ont été respectées lors des élections de 2024. Les partis politiques et les candidat-es pouvaient promouvoir leurs programmes par divers moyens, notamment par des apparitions dans les médias, des rassemblements publics et la distribution de matériel promotionnel. Les listes ont affiché des posters, des dépliants, des publicités dans des lieux publics prédéterminés par l'administration locale et la délégation du Congrès a observé de telles affiches principalement dans le centre-ville de Podgorica.

75. La loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales définit les activités autorisées et interdites. Elle interdit l'utilisation abusive des biens de l'État et des collectivités locales, des institutions publiques et des fonds de l'État pour les campagnes, à moins que les mêmes conditions ne s'appliquent à tous les candidat-es (article 36). Les candidat-es ne peuvent pas annoncer qu'ils offrent des subventions publiques ou des allocations à partir de l'annonce des élections. La loi restreint également l'utilisation des fonds publics pour les prestations sociales, interdit l'utilisation de l'appareil gouvernemental par des tiers, interdit l'utilisation des véhicules de l'État et interdit l'annulation des dettes. Les agent-es publics, les fonctionnaires et les employés de l'État ne peuvent pas s'engager dans des activités de campagne pendant les heures de travail (article 44), et la police et l'armée n'ont pas le droit d'y participer. Bien que les fonctionnaires de l'État et territoriaux puissent représenter et soutenir les listes électorales, ils ne peuvent pas utiliser leur rôle officiel à des fins de campagne (loi électorale, article 50.a)

⁶⁶ Janković S., " [Aux élections de Podgorica, les listes sont dirigées par d'anciens et d'actuels ministres, médecins et députés](#) ", *Radio Slobodna Europa*, 4 septembre 2024 (en monténégrin).

76. L'Agence pour la prévention de la corruption (APC) supervise l'application de la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales (article 5). En avril 2024, le bureau du procureur spécial a arrêté l'ancienne directrice de l'Agence pour utilisation présumée de fonds à des fins personnelles. Son arrestation fait suite à des années d'allégations de partis politiques et d'ONG concernant le parti pris politique de l'Agence, son manque de transparence et son application sélective dans la surveillance des campagnes électorales et des biens des élus, ce qui a suscité des inquiétudes quant à son intégrité et son impartialité⁶⁷. Le 31 juillet 2024, le Parlement du Monténégro a élu la composition complète du Conseil de l'APC et ce n'est que le 26 août 2024 que le Conseil de l'APC a nommé un directeur par intérim. Le travail de l'APC a été régulièrement mis en lumière lors de la campagne de 2024, car son directeur par intérim a tenté de répondre à certaines allégations, mais plusieurs interlocuteurs du Congrès ont regretté son manque de ressources et de pouvoir de sanction, tandis que d'autres ont signalé des cas antérieurs où l'APC avait été influencée par des considérations politiques. Comme les différents cycles électoraux se chevauchent ou se suivent de près, l'APC semble manquer de personnel pour remplir son mandat, examiner les rapports et enquêter sur les violations en temps opportun⁶⁸. L'Agence a informé la délégation qu'elle pouvait sanctionner les partis politiques pour ne pas avoir soumis de rapports, mais pas pour avoir soumis un contenu erroné, ce qui limite l'efficacité des sanctions.

77. La campagne pour les élections de 2024 à Podgorica a été animée et marquée par la forte implication d'hommes politiques clés au niveau national, y compris le président, le Premier ministre et de nombreux ministres qui conduisaient les listes de candidat-es, ainsi que certains fonctionnaires et employés⁶⁹. Certains interlocuteurs des ONG ont qualifié la campagne de « campagne de fonctionnaires »⁷⁰ et ont regretté le nombre élevé de personnalités politiques clés du pays en tête des listes de candidat-es, car certains d'entre eux n'envisageraient pas de quitter leurs autres fonctions politiques s'ils étaient élus. Ils ont observé que les postes publics des responsables gouvernementaux étaient parfois mis au service de listes individuelles. Dans le même temps, leur présence, ainsi que le fait que les listes portent le nom de personnalités politiques de niveau national, ont contribué à éclipser les questions locales. Un interlocuteur d'une ONG a regretté que le niveau d'abus des ressources administratives observé lors des élections de 2024 soit presque équivalent aux niveaux habituellement observés lors des élections nationales, ce qui illustre l'importance de ces élections dans la capitale pour tous les sujets politiques

78. Les allégations d'abus et de contrôle du personnel du secteur public, des finances, des allocations et des installations publiques par les titulaires et les représentant-es élus ont fait surface dès les premiers jours de la campagne et ont été perçues comme conférant un avantage crucial au cours de cette campagne. L'un des cas les plus médiatisés a été le spot vidéo enregistré par le Président dans le bureau présidentiel et publié sur la chaîne Youtube de sa liste Pour une meilleure Podgorica. Cette vidéo a été vérifiée par l'APC après que de nombreuses plaintes aient été formulées par les ONG. Le 24 septembre, l'ONG locale Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) a soumis une initiative à l'Agence pour la prévention de la corruption afin d'engager des poursuites car elle soupçonnait le Président MILATOVIĆ d'avoir violé la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales en publiant cette vidéo et en participant à un rassemblement pendant les heures de travail⁷¹. L'Agence a publié une décision le 5 décembre 2024 et a constaté qu'il n'y avait pas de violation de sur les heures de travail, car il n'existe pas d'heures de travail précises pour le Président⁷². Le 23 décembre, l'Agence a constaté que le Président avait enfreint la loi en rendant le spot vidéo disponible sur la page de sa liste⁷³. Bien que les deux décisions aient été rendues publiques et entièrement étayées, leur timing reste problématique, car elles ont été prises des semaines, voire des mois, après les faits. Un autre cas médiatisé a été la décision de la maire de Podgorica d'accorder la

67 Visnjic B., " [Le chef de l'agence anticorruption du Monténégro arrêté](#) ", Balkan Insight, 17 avril 2024 (en anglais)

68 Le directeur du département financier de l'APC a mentionné que l'APC avait actuellement 600 dossiers en cours, dont certains remontent à 2018. Centre pour la transition démocratique, " [Une amende de 200 euros ne dissuadera personne de faire campagne pour un poste](#) ", 27 novembre 2024 (en monténégrin)

69 Aktuelno, " [Caractéristiques de la campagne : Abus de ressources, campagne officielle et ASK silence](#) ", 20 septembre 2024 (en Monténégrin).

70 Radio Slobodna Europa, " [Que dit la campagne avant les élections extraordinaires à Podgorica ?](#) ", CDM, 20 septembre 2024 (en monténégrin).

71 CDM, " [MANS : Rapports déposés auprès de l'APC contre Milatović et Rakčević](#) ", 25 septembre 2024 (en Monténégrin).

72 Voir MANS, " [Reports to APC against Milatović and Rakčević](#) ", et Dragas N. " [APC : Milatović did not break law because he was on the press list "For a better Podgorica" during working hours](#) ", *Vijesti*, 5 décembre 2024.

73 Buric A., Dragas N. " [Milatović a enfreint la loi parce qu'il a filmé une vidéo du parti dans le bureau du président](#) ", *Vijesti*, 23 décembre 2024.

gratuité des transports suburbains dans la capitale du 1er au 30 septembre 2024 dans le cadre de la semaine européenne de la mobilité (bien que l'événement ait lieu entre le 16 et le 22 septembre). Le 24 septembre, après avoir initialement hésité à ouvrir une enquête et alors que la ville continuait à fournir des transports gratuits, l'Agence a constaté que la maire de Podgorica avait également enfreint la loi, en accordant cet avantage pendant la période de campagne officielle⁷⁴. Les observateurs nationaux ont également relevé d'autres abus présumés, tels que les promesses faites par le Premier ministre d'augmenter le salaire moyen, la présentation du projet « Europe Maintenant II », les bourses uniques accordées aux nouveaux étudiants, les subventions accordées aux agriculteurs et les apparitions de candidat-es lors d'inaugurations de travaux publics.

79. Une autre question fréquemment soulevée lors des campagnes électorales au Monténégro est l'augmentation des embauches à motivation politique ou « emploi partisan » dans les mois précédant les élections dans le secteur public mais aussi dans les entreprises publiques. Toutes les décisions relatives aux publics pendant les campagnes électorales doivent être notifiées à l'APC. En 2024, l'APC a reçu 5 126 documents de ce type pour les élections locales à Gusinje, Kotor, Podgorica et Budva, dont 2 419 pour la seule ville de Podgorica⁷⁵. Bien que les informations aient été publiées par l'APC, le format de publication ne permet pas aux utilisateurs d'identifier les décisions d'emploi potentiellement partisans. Toutefois, dans les premiers jours de la campagne, le média Vijesti a signalé quelques décisions d'embauche incohérentes de la part de la ville de Podgorica, qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête rapide⁷⁶. L'emploi partisan serait une pratique courante au Monténégro qui alourdit les administrations locales et les entreprises publiques de nombreux employés fictifs⁷⁷. En raison du manque de clarté de l'article 44 de la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales, les cas d'emploi partisan ne sont pas souvent sanctionnés par l'APC. L'ONG MANS a regretté l'absence de sanctions dissuasives et proportionnelles sur ces questions⁷⁸. La maire sortante de Podgorica, Mme Olivera INJAC, a indiqué que plus de 800 employés travaillent pour la municipalité (ce qui est élevé par rapport à d'autres villes de la même taille) et que dans certaines entreprises de la ville, notamment Vodovod, la proportion d'emploi partisan est estimée à 60% de l'ensemble des employés⁷⁹. Les chercheurs locaux estiment que tous les partis abusent de ce système et qu'il est peu probable qu'ils changent de pratique lorsqu'ils arrivent au pouvoir.

80. Selon les listes, les thèmes clés de la campagne comprenaient principalement des questions d'intérêt national, telles que la réforme fiscale et budgétaire au niveau de l'État, les performances passées du DPS et du PES, et l'intégration à l'UE, tandis que les questions locales telles que les infrastructures, la gestion de l'eau et des déchets, et le reboisement de la ville étaient souvent marginalisées, abordées principalement par les listes civiques, et les plans et programmes des partis pour le développement de Podgorica ont été en général peu présentés aux citoyens⁸⁰. La délégation a noté que les électeurs et électrices ne semblaient pas enthousiastes à l'idée de se rendre aux urnes, les impasses politiques et les élections anticipées étant assez fréquentes depuis 2020. En particulier, les jeunes ne semblaient pas bien représentés dans les élections, à la fois en tant qu'électeurs et électrices et en tant que candidat-es.

81. Dans le même temps, le débat a été animé, plusieurs personnalités politiques de niveau national, tous des hommes en général, s'étant engagés dans la course. Des débats télévisés ont été organisés à la mi-septembre, au cours desquels toutes les listes ont été représentées et ont bénéficié d'un temps d'antenne égal. Les médias locaux et nationaux ont publié des interviews de toutes les listes et ont couvert les allégations des ONG sur la campagne négative, l'abus des ressources de l'État et le

74 Ibid et Gvozdenović M. " [L'ASK doit protéger les élections des abus et engager des procédures en cas de transport gratuit](#) ", *Center for Democratic Transition*, 3 septembre 2024 (en monténégrin).

75 Site internet de l'Agence pour la prévention de la corruption, " [Emploi aux élections locales à Podgorica 2024](#) ", 23 décembre 2024.

76 Pravić T., " [Depuis l'annonce des élections à Podgorica, la capitale a publié 12 appels à l'emploi](#) ", *Vijesti*, 8 août 2024 (en monténégrin).

77 Dragas N. et Matijašević B., " [Ils ne comptent pas les employés quand ils gagnent le pouvoir : les détenteurs de listes électorales à Podgorica sans solutions concrètes pour le personnel excédentaire](#) ", *Vijesti*, 17 septembre 2024 (en monténégrin). Voir également à ce sujet Vujović Z. (ed.), " [Réforme électorale au Monténégro - Recommandations d'amélioration](#) ", Centre de surveillance et de recherche (CEMI), 25 mars 2024.

78 Centre pour la transition démocratique, "Une [amende de 200 euros ne dissuadera personne de faire campagne pour les élections](#)", 27 novembre 2024.

79 Dragas N. et Matijašević B., " [Les employés ne sont pas comptés quand ils gagnent le pouvoir : les détenteurs de listes électorales à Podgorica sans solutions concrètes pour le surplus d'employés](#) ", *Vijesti*, 17 septembre 2024 (en monténégrin).

80 Portal ETV, " [Pejović : La lutte pour les likes et la discréditation personnelle dans la course électorale pour la capitale](#) ", 22 septembre 2024 (en Monténégrin).

recrutement des partis⁸¹⁸². Les interlocuteurs du Congrès ont indiqué que le discrédit personnel des opposants et les insultes étaient monnaie courante pendant la campagne et qu'ils étaient les plus forts entre les entités politiques qui avaient un passé commun⁸³. Certains interlocuteurs ont également regretté l'intervention de l'Église orthodoxe serbe, qui a fait des déclarations publiques lors des élections⁸⁴ interprétées comme favorisant une liste par rapport aux autres⁸⁵. L'influence des autorités religieuses sur les processus politiques avait également été soulevée en 2020⁸⁶.

82. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès s'est félicitée que tous les candidat-es aient pu faire campagne librement et que toutes les listes aient participé activement aux débats télévisés, une première pour des élections locales à Podgorica, bien que les femmes aient été marginalisées dans ces débats. La délégation a regretté la forte implication de personnalités politiques et de représentants gouvernementaux, qui conduisaient parfois les listes de candidat-es sans prévoir d'accepter le mandat s'ils étaient élus, et le fait que les questions locales soient restées largement éclipsées par les attaques personnelles et les questions nationales. En ce qui concerne l'abus des ressources administratives et des postes de l'État, la délégation a noté les efforts de l'Agence pour la prévention de la corruption pour statuer sur certaines des affaires qui ont fait l'objet d'une grande publicité. Dans le même temps, elle a déploré que la campagne ait été entachée d'allégations récurrentes d'utilisation abusive de ressources administratives, d'abus de fonctions officielles et d'embauches pour des motifs politiques, qui n'ont pas fait l'objet d'enquêtes suffisantes et n'ont pas été sanctionnées, en partie à cause d'une réglementation insuffisante et de l'efficacité limitée de l'Agence pour la prévention de la corruption. Elle a recommandé de renforcer la législation et les réglementations existantes relatives à l'utilisation abusive des ressources publiques, de clarifier l'applicabilité aux responsables nationaux pendant la période de campagne officielle et de renforcer les capacités de l'Agence à traiter les cas en temps opportun et de manière transparente.

X. FINANCEMENT DES CAMPAGNES

83. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques est régi par la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales. Cette loi adoptée en 2020 (en cours de révision) introduit des obligations concernant la publication des recettes et dépenses budgétaires, l'utilisation des véhicules officiels et l'emploi dans le secteur public et prévoit des restrictions strictes concernant la publicité par les instances de l'État, le versement de prestations et d'aides et les remises de dette. Cependant, l'OSCE/BIDDH et les observateurs nationaux ont souvent appelé à une nouvelle révision, car ils ont identifié d'importantes lacunes dans la loi lors de l'observation d'élections passées.

84. La loi autorise les entités politiques à financer leurs activités courantes et leurs activités de campagne auprès de sources publiques et privées, conformément à la loi. Les fonds publics proviennent des budgets nationaux et locaux du Monténégro. Les sources privées incluent les cotisations des membres, les contributions (financières ou non financières), les legs, les sponsors et les emprunts auprès de banques et d'autres établissements financiers au Monténégro. Les collectes de fonds auprès de sources privées pour financer une campagne électorale ne sont autorisées que pendant la durée de celle-ci (article 23). Les dons anonymes et étrangers sont interdits, de même que les dons provenant d'organisations caritatives, d'institutions publiques et d'autorités religieuses. Le montant maximal pouvant être collecté par une entité politique auprès de sources privées est égal à 30 fois celui auquel elle a droit lors du versement de fonds publics. Les dons effectués pour le financement des activités courantes d'une entité politique ne peuvent dépasser 5 000 EUR par an pour

81 MINA, ["Vujović : L'échec de la coalition au pouvoir aux élections de Podgorica poserait la question de la légitimité du gouvernement au niveau de l'État"](#), *Vijesti*, 18 septembre 2024.

82 Aktuelno, ["Caractéristiques de la campagne : Abus de ressources, campagne officielle et ASK silence"](#), 20 septembre 2024 (en Monténégrin).

83 Portail ETV, 22 septembre 2024, *ibid*

84 Le 12 septembre 2024, le métropolite de l'Église orthodoxe serbe Joanikije déclare que Saša Mujović, le titulaire de la liste du Mouvement Europe Now et des Démocrates pour les élections à Podgorica, est un vrai chrétien et, le 17 septembre, il rend également visite au titulaire de la liste Pour l'avenir de Podgorica, Jelena Borovinić Bojović, avec qui il discute de l'amélioration des relations entre l'Église orthodoxe serbe et la capitale. Voir DFC (Digital Forensic Center), ["Analysis of the local elections"](#), 27 septembre 2024 et Misić G., ["The role of Serbian Patriarch Porfirije in the elections in Podgorica and Kotor"](#), *Al Jazeera Balkans*, 9 octobre 2024 (en Monténégrin).

85 Aktuelno, 20 septembre 2024, *ibid*

86 Voir Vujović Z. (ed.), ["Réforme électorale au Monténégro - Recommandations d'amélioration"](#), CEMI, 25 mars 2024, *ibid*.

une personne physique et 20 000 EUR par an pour une personne morale (article 15)⁸⁷. Les partis politiques doivent soumettre des rapports tous les deux ans à l'institution de contrôle de l'État.

85. Hormis l'interdiction de donner ou de recevoir des contributions en liquide ou en nature, sous la forme de produits ou de services par l'intermédiaire de tierces parties, la loi ne contient pas de dispositions concernant la participation de tierces parties dans la campagne pour le compte d'une ou plusieurs entités politiques, ni les publicités dans les médias par l'intermédiaire de médias qui ne sont pas considérés comme des prestataires de services audiovisuels au sens de la loi sur les médias électroniques, ce qui entrave le suivi et la supervision du financement des entités politiques⁸⁸.

86. Pendant la campagne électorale, les entités politiques sont tenues de conserver et de mettre à jour régulièrement un rapport des fonds collectés auprès de sources privées et des dépenses de la campagne électorale sur un compte bancaire séparé (articles 17 et 58). Une entité politique est tenue de préparer un rapport final sur l'origine, le montant et la structure des fonds collectés et dépensés auprès de sources publiques et privées pour la campagne électorale et de le soumettre à l'Agence, accompagné de la documentation nécessaire, dans les 30 jours suivant la date de l'élection (article 50). Un rapport intermédiaire est également demandé cinq jours avant le jour de l'élection. L'Agence est tenue de publier les rapports final et intermédiaire sur son site web respectivement dans les sept jours et 24 heures suivant leur réception, ce qui a été partiellement fait pour les élections de 2024.

87. En cas de délits divers, la loi énumère des dispositions pénales dans les articles 64/70. Par exemple, une amende de 5 000 à 20 000 euros sera imposée à un sujet politique pour un délit, s'il ne soumet pas à l'Agence un rapport sur la publicité dans les médias lors de la campagne électorale dans les sept jours précédant le jour de l'élection. Toutefois, comme l'indique le rapport annuel 2024 de l'APC, les sanctions restent d'une portée limitée et concernent principalement les partis qui dépensent plus que la limite fixée⁸⁹.

88. En plus des quelque 12 millions d'euros alloués chaque année pour les partis politiques, 140 164 euros de financement public pour les candidat-es politiques ont été alloués pour la campagne électorale dans la capitale. Un cinquième (28 000 euros) a été réparti de manière égale entre toutes les listes, tandis que le reste a été alloué en fonction du nombre de mandats à l'Assemblée de la ville sortante (environ 112 000 euros, soit 1900 euros par siège à l'Assemblée)⁹⁰. Conformément aux articles 18 et 20, le plafond des dépenses a été fixé par l'Agence pour la prévention de la corruption à 149 431 euros par sujet politique. L'APC a informé la délégation que ce montant était trop faible pour la taille de Podgorica et qu'elle s'attendait à ce que tous les grands partis dépassent le plafond et sous-déclarent leurs dépenses, auquel cas l'APC n'avait guère le pouvoir de les sanctionner.

89. L'Agence est chargée de vérifier l'exactitude des rapports et a identifié un total de 18 irrégularités dans son analyse des rapports, y compris des cas d'incomplétude et d'inexactitude qui suggèrent que les coûts réels étaient plus élevés que ceux déclarés. Trois entités politiques ayant obtenu des mandats ont dépassé le plafond des dépenses : Pour une meilleure Podgorica Jakov MILATOVIĆ (4 043 euros), Europe Maintenant - Démocrates – Encore plus forts (1 854 euros) et le Parti démocratique des socialistes - En paroles et en actes ! (894 euros). Les mêmes montants seront ponctionnés sur leur allocation de la prochaine vague de financement public⁹¹. L'Agence a également émis 38 avertissements sur la transparence du financement politique de la campagne électorale à Podgorica.

90. Les interlocuteurs du Congrès issus des ONG ont indiqué que, comme lors des élections précédentes, la campagne est restée entachée à la fois par l'utilisation abusive des ressources de l'État et des municipalités et par le contournement des règles relatives au financement de la campagne, ce

87 Aucun rapport GRECO n'a été adopté depuis l'adoption de la loi de 2020 sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales.

88 Mugoša N. et Vukašinović B., "[Le financement des entités politiques et des campagnes électorales sous surveillance : problèmes et solutions](#)", UZOR, 19 juillet 2024 (en monténégrin).

89 En 2024, 17 procédures ont été conclues, qui ont donné lieu à deux amendes (500 euros) et 14 avertissements. Voir Agence pour la prévention de la corruption, "[III Rapport trimestriel sur le travail de l'APC en 2024](#)", 28 décembre 2024.

90 Turovic A., "[200 000 euros pour la campagne électorale locale](#)", *Vijesti*, 2024 (en Monténégrin).

91 Agence pour la prévention de la corruption, "[Les élections à Podgorica sous surveillance : Agency imposed measures for budget overruns](#)", 2 décembre 2024.

qui a permis à certains concurrents de bénéficier d'un avantage électoral⁹². Ils ont également regretté l'indécision de l'Agence pour la prévention de la corruption, qui a d'abord refusé d'ouvrir plusieurs procédures, tandis que l'Agence elle-même a déploré son manque de pouvoir d'enquête et de sanction ainsi que les ressources limitées dont elle dispose pour surveiller la campagne de manière approfondie. Tous craignent que les entités politiques ne divulguent pas la totalité de leurs dons et contributions, permettant aux candidat-es de contourner les limites de dépenses sur le papier.

91. La délégation du Congrès a noté que, malgré certaines lacunes, la loi sur le financement des entités politiques et des campagnes électorales fournit un cadre clair et des obligations de déclaration pour les concurrents électoraux. Cependant, elle a souligné les problèmes liés à l'application de la loi et le fait que les partis politiques ont eu recours à différents outils pour contourner ces obligations. La délégation a eu l'impression que l'APC n'était pas suffisamment habilitée à enquêter sur les violations et à les sanctionner de manière opportune et dissuasive. Une telle situation risque de fausser les règles du jeu et de donner des avantages injustes aux partis les plus importants. La délégation a recommandé de prendre des mesures pour garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les candidat-es et de renforcer les pouvoirs de surveillance, de sanction et d'enquête de l'Agence pour la prévention de la corruption, notamment en ce qui concerne les dépenses excessives, la sous-déclaration et les dons de tiers.

XI MÉDIAS

92. Le paysage médiatique au Monténégro (et par extension à Podgorica, la capitale) est pluraliste, mais fortement polarisé, la communauté des médias étant divisée selon des lignes politiques et affectée par l'instabilité économique⁹³. Cette situation suscite des inquiétudes quant à l'indépendance de nombreux médias. Le Monténégro est classé 40/180 sur l'indice de liberté d'information de Reporters sans frontières. La Constitution consacre la liberté d'expression et des efforts ont été constatés ces dernières années pour protéger les journalistes⁹⁴. Le comportement des médias dans la campagne électorale, ainsi que celui des institutions chargées de surveiller la conformité des médias avec les règles juridiques, est régi par la Constitution du Monténégro et un cadre juridique fragmenté comprenant la loi sur les médias de 2024⁹⁵, la loi sur les services de médias audiovisuels (2024), la loi sur les médias électroniques (modifiée en 2020)⁹⁶, la loi de 2020 sur le radiodiffuseur public national Radio Télévision du Monténégro (modifiée en 2024)⁹⁷, la loi sur l'élection des conseillers et des membres du Parlement et le code pénal. La diffamation est dépénalisée⁹⁸, cependant il existe encore des dispositions légales permettant l'emprisonnement des personnes « diffamant la réputation du Monténégro », « insultant dans l'espace public » et « causant la panique par la diffusion de fausses nouvelles », par exemple. En 2021, le code pénal a été modifié pour renforcer la protection des journalistes en imposant des peines plus sévères pour les attaques et les menaces à leur encontre⁹⁹. L'UE s'est récemment félicitée de l'adoption en 2024 d'un paquet législatif sur les services de médias (loi sur les médias, services de médias audiovisuels et loi sur le RTCG), qui a rendu le cadre juridique plus conforme à l'acquis de l'UE et aux normes européennes et a introduit un niveau plus élevé de protection des sources¹⁰⁰.

93. Le Monténégro dispose d'un paysage médiatique diversifié qui comprend la télévision, la radio, la presse écrite et les médias en ligne¹⁰¹. La télévision reste un média dominant pour la consommation

92 Koprivica D., "[Caractéristiques de la campagne en cours : Mauvaise utilisation des ressources, campagne des candidats sortants et silence de l'Agence pour la prévention de la corruption](#)", Centre pour la transition démocratique, 20 septembre 2024 (en Monténégrin).

93 Commission européenne, "[Document de travail des services de la Commission - Rapport 2024 Monténégro](#)", 30 octobre 2024.

94 Site internet de Reporters Sans Frontières (2024), "[Monténégro](#)".

95 "[Loi sur le travail au Monténégro](#)", 2024.

96 "[Loi sur les médias électroniques](#)", Association monténégrine des médias (AMU), 17 août 2016.

97 "[Le Parlement du Monténégro a adopté la loi sur les médias et la loi sur le radiodiffuseur public national RTCG](#)", *Balkans occidentaux européens*, 28 juillet 2020. et "[Loi sur le radiodiffuseur public national - Radio et télévision du Monténégro](#)", *RTCG (Radio et télévision du Monténégro)*, 2 novembre 2020.

98 Site internet de Reporters Sans Frontières (2024), "[Monténégro](#)".

99 OSCE/BIDDH, [Élection présidentielle au . 19 mars et 2 avril 2023 : Rapport final](#) Monténégro, 11 décembre 2023

100 Commission européenne, "[Document de travail des services de la Commission - Rapport 2024 Monténégro](#)", 30 octobre 2024.

101 Le Monténégro compte plus de 180 médias enregistrés, dont trois quotidiens (*Pobjeda*, *Vijesti*, *Dan*), quatre chaînes de télévision disposant de fréquences nationales - trois commerciales : *Televizija Vijesti*, *Prva*, *Nova M*, *TV Adria* et la chaîne publique *Radio et Télévision du Monténégro (RTCG)* - et une agence de presse, *Crnogorska nezavisna informativna agencija (MINA)*. Le Monténégro compte 15 stations de radio publiques locales, 28 stations de radio commerciales et trois stations à but

d'informations avec le diffuseur public Radio et Télévision du Monténégro - RTCG étant la principale source d'information pour la majorité des citoyens¹⁰². En 2023, le Media Ownership Monitor Monténégro a rapporté que la télévision de loin la plus digne de confiance est Televizija Vijesti avec 35,1%, suivie par la RTCG avec 26,8%¹⁰³. Les médias publics comprennent également un nombre considérable de médias locaux pour la taille de la population, avec 16 diffuseurs publics locaux (Gradska à Podgorica) financés avec un mécanisme discrétionnaire par les municipalités¹⁰⁴. Les plateformes de médias sociaux comme Facebook et Twitter sont également cruciales pour la diffusion d'informations et de discours politiques et ont été largement utilisées dans la compétition électorale en 2024 à Podgorica. Les ONG ont signalé que les plateformes numériques sont souvent biaisées et ont fait l'objet d'abus systématiques, au lieu de contribuer à l'éducation politique, en particulier des jeunes¹⁰⁵.

94. Les interlocuteurs du Congrès ont informé la délégation que la liberté de la presse continuait d'être menacée par des ingérences politiques, des attaques impunies contre des journalistes et des pressions économiques. Bien que le rapport 2024 de la Commission européenne sur le Monténégro montre une baisse notable du nombre de cas de violence contre les médias en 2023, des préoccupations demeurent concernant plusieurs cas de harcèlement par de hauts responsables publics, signalés par des journalistes en 2024¹⁰⁶¹⁰⁷. Trois des quatre réseaux de télévision ayant une couverture nationale sont partiellement ou totalement détenus par des étrangers, principalement par des sociétés de Serbie, ce qui a été soulevé par les interlocuteurs du Congrès comme un problème pour les élections locales. Dans le passé, de nombreux articles, interviews et parfois débats étaient réalisés à l'étranger et n'étaient donc pas soumis aux mêmes réglementations¹⁰⁸. Le cas le plus notable est celui de TV Happy, un diffuseur serbe, qui a été au centre de nombreuses controverses et interdictions temporaires dans le contexte d'élections (2021 élections locales à Niksic)¹⁰⁹ également en raison de cas de discours de haine, d'insultes et de haine ethnique régulièrement diffusés sur cette chaîne¹¹⁰.

95. Les lois précitées prévoient l'égalité d'accès aux médias et la non-discrimination entre candidat-es, l'impartialité et la neutralité de la couverture des élections ainsi qu'une couverture équilibrée, équitable et impartiale des campagnes électorales dans les médias publics. La législation dispose que les électeurs et électrices ont le droit d'être informés des programmes politiques de l'ensemble des listes électorales et que les médias publics et privés doivent en assurer une couverture équilibrée (loi électorale, chapitre VII). La couverture de la campagne doit être présentée dans des segments d'actualités électorales clairement séparés des autres programmes d'actualités. Les candidat-es peuvent utiliser gratuitement le temps d'antenne des radiodiffuseurs nationaux et des radiodiffuseurs publics locaux pendant le programme quotidien consacré aux élections, qui sont tenus d'accorder le même temps d'antenne à tous les partis politiques et à tous les candidat-es. Les listes électorales peuvent également avoir recours à des annonces payantes dans les médias privés mais

non lucratif, tandis que le radiodiffuseur public national RTCG dispose de deux chaînes de radio. Des journaux comme "Vijesti" et "Dan" restent populaires et fournissent une couverture approfondie des événements politiques, y compris du journalisme d'investigation et des articles d'opinion. Des magazines hebdomadaires tels que "Monitor" proposent également des analyses politiques. Les portails d'information en ligne ont gagné en popularité, en particulier auprès des jeunes. Des sites tels que Vijesti.me, CdM.me et Analitika.me proposent des actualités en temps réel, des contenus multimédias et des fonctions interactives. RTCG (Radio et télévision du Monténégro), ["182 médias officiellement enregistrés : Les plus influents contrôlés par des étrangers"](#), 30 novembre 2023 (en monténégrin).

102 Mirkovic S. ["Media in Montenegro"](#), *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 10 juillet 2024 (en monténégrin).

103 Media Ownership Monitor Monténégro (2024), ["Overview of TV media in Montenegro"](#).

104 OSCE/BIDDH (2023), Élection présidentielle au Monténégro, *Op.cit.*

105 Portal ETV, ["Pejović : La lutte pour les likes et la discréditation personnelle dans la course électorale pour la capitale"](#), 22 septembre 2024 (en monténégrin).

106 RTCG, ["Milatović a abaissé le journaliste de la TVCG"](#), 24 septembre 2024 (en monténégrin).

107 Commission européenne (2024), *op.cit.*

108 Un interlocuteur a notamment mentionné l'émission Battle for Podgorica diffusée à la télévision serbe lors des élections de 2022. Voir le site internet de Reporters Sans Frontières (2024), ["Monténégro"](#).

109 Comme le mentionne le CEMI, "la vulnérabilité à l'influence des médias étrangers a été particulièrement évidente lors des élections locales à Niksic en 2021. Les médias serbes ont publié 4 730 articles sur le Monténégro pendant les élections de Niksic, avec plus d'un milliard d'articles axés sur les élections à Niksic. Certains médias ont même introduit des sections spéciales exclusivement consacrées aux élections à Niksic, tandis que des programmes télévisés tels que "Battle for Niksic" de Happy TV, ont défendu l'idéologie de la Grande Serbie et discuté des élections locales", voir ["Electoral Reform in Montenegro - Recommendations for Improvement"](#), Centre for Monitoring and Research (CEMI), 25 mars 2024.

110 Voir Popovic T. ["Some TV Happy shows banned in Montenegro for six months"](#), *Vijesti*, 8 octobre 2022. Le 17 janvier 2025, une procédure a été ouverte par l'Agence des services de médias audiovisuels à l'encontre de TV Happy et Pink TV concernant leur couverture de la fusillade de Cetinje : Radio Slobodna Europa, ["Proceedings have been initiated against Pink and Hepi due to the manner of reporting on the tragedy in Cetinje"](#), 17 janvier 2025. Site web de l'Agence pour les services de médias audiovisuels (2024), ["Local Elections Podgorica"](#) (en monténégrin).

doivent jouir des mêmes conditions et honoraires (loi électorale, article 50)¹¹¹. Les publicités doivent alors être clairement identifiées comme du contenu payant pour les distinguer du contenu éditorial.

96. La presse écrite et les médias en ligne s'appuient également sur l'autorégulation pour assurer le respect des dispositions contenues dans la loi électorale, notamment celles concernant la période de silence électoral qui avaient donné lieu par le passé à des violations des règles relatives aux médias. Le cadre réglementaire est conçu de manière à garantir une couverture équitable et équilibrée donnant à toutes les entités politiques des chances égales de présenter leurs programmes au public et la liberté de la presse est bien protégée par la législation. L'électorat bénéficie de manière générale d'une couverture médiatique pluraliste malgré quelques partis pris politiques et les candidat-es ont accès aux radiodiffuseurs publics et privés. Il reste difficile d'assurer le respect plein et entier des réglementations relatives aux médias.

97. L'Agence des services de médias audiovisuels, anciennement Agence des médias électroniques, est chargée de contrôler le respect par les médias de la loi sur les médias électroniques et de la loi sur le radiodiffuseur public national qu'est la radio-télévision du Monténégro. Ses responsabilités ont été accrues par la réforme de 2024 et comprennent l'imposition de diverses sanctions aux médias qui enfreignent les règles, allant de l'avertissement à, dans les cas les plus graves, la suspension des licences de diffusion¹¹².

98. Dans l'ensemble, la couverture médiatique des élections de 2024 à Podgorica a été importante, de nombreux médias publics et privés ayant publié des interviews, des reportages et des débats télévisés. Selon l'Agence des services de médias audiovisuels, 20 diffuseurs se sont inscrits pour couvrir les élections de Podgorica¹¹³. Par le passé, l'Agence se chargeait encore d'effectuer une surveillance des médias avant les élections, mais ne l'a pas fait dans le cadre des élections de 2024 à Podgorica, ce qui a été regretté par certains interlocuteurs du Congrès. L'Agence a néanmoins publié un rapport le 22 octobre 2024 sur son analyse de la publicité politique. Elle estime que 202 heures et 49 minutes ont été consacrées par les différentes chaînes de télévision à la publicité politique, dont 98,8 % étaient gratuites et principalement dans des émissions/programmes d'information consacrés aux élections¹¹⁴. La plupart des publicités payantes à la télévision ont été enregistrées sur la chaîne parlementaire, Gradska TV et A plus TV, montrant parfois le même contenu plusieurs fois. Le contenu gratuit était principalement consacré aux interviews et aux débats (82,4 %), aux spots vidéo (10,9 %) et à une couverture des activités électorales (6,6 %, principalement sur TV Vijesti et Gradska TV). Les partis politiques n'étaient pas représentés de manière égale dans le contenu gratuit, avec de grandes disparités entre les listes et entre les chaînes de télévision publiques et privées. Dans l'ensemble, les listes « Pour l'avenir », « Podgorica » d'Andrej MILOVIĆ et « Pour une meilleure Podgorica » du président MILATOVIĆ étaient plus représentées et les radiodiffuseurs publics traitaient les candidat-es de manière plus équitable que les chaînes privées. « Pour l'avenir » et la liste du président ont également eu le plus recours à la publicité politique payante. L'Agence a mené 10 procédures d'office et émis huit avertissements pour violation de diverses règles en matière de publicité politique.

99. La RTCG a organisé pour la première fois à Podgorica deux débats de 2,5 heures en prime time, les 19 et 27 septembre, entre des candidat-es. Ces débats ont été perçus de manière positive. L'article 50 de la loi électorale prévoit des débats d'une heure et demie, mais en raison du nombre de candidat-es et de la longueur des réponses, les deux débats ont duré plus longtemps. Le radiodiffuseur public local Gradska a également organisé un débat de 2,5 heures avec les 13 listes représentées et la télévision privée Vijesti a organisé un débat avec six candidat-es. La plupart des interlocuteurs du Congrès ont perçu ces débats comme ayant été menés de manière impartiale, offrant à tous les participants des chances égales d'exprimer leur point de vue. La plupart des listes étaient représentées par le candidat-e le plus haut placé sur la liste, en particulier le 27 septembre, mais seules deux femmes ont participé à un débat chacune.

100. Les interlocuteurs du Congrès ont indiqué qu'en dépit de l'alternance politique qui a suivi les élections de 2020, la situation des médias ne s'est améliorée que de façon marginale, les demandes

111 Agency for Audiovisual Media Services, "[Press release :Agency initiates proceedings due to controversial reporting by regional media](#)", 17 janvier 2025 (en Monténégro)

112 Voir Vujovic Z. (ed.), "[Electoral Reform in Montenegro - Recommendations for Improvement](#)", CEMI, 25 mars 2024, *ibid*.

113 Les faits suivants sont extraits du rapport de l'Agence pour les services de médias audiovisuels, "[Rapport sur la publicité politique lors des élections locales - Monténégro, Kotor et Podgorica](#)", 24 septembre 2024 (en monténégro).

114 En comparaison, à Gusinje, seulement 2 heures ont été consacrées au contenu lié aux élections et à Kotor, 14 heures.

d'interviews ou d'informations officielles étant souvent refusées et des pressions politiques étant exercées dans certains cas contre des journalistes d'investigation. Certains interlocuteurs ont également allégué une influence politique de longue date sur le radiodiffuseur public, notamment en raison de la controverse concernant la nomination du directeur, mais ont mentionné que la situation de la RTCG s'améliorait généralement et que la couverture des élections de 2024 était plus équilibrée que lors des élections précédentes¹¹⁵. Ils ont également mentionné l'absence de réglementation du contenu des médias sociaux, qui permet aux partis politiques de contourner les règles relatives à la publicité politique ainsi que le silence électoral.

101. La délégation du Congrès a noté avec satisfaction l'amélioration générale de la situation des médias au Monténégro, favorisée par une législation actualisée et un paysage médiatique public et privé dynamique. Elle a salué l'organisation de nombreux débats télévisés, qui ont permis à toutes les listes de présenter leurs programmes, mais les femmes sont restées sous-représentées dans ces débats. Elle a noté avec inquiétude que les défis liés à l'indépendance et à la propriété des médias étaient importants, en particulier en ce qui concerne les allégations de longue date d'influence politique et étrangère sur la couverture médiatique des élections locales. La délégation du Congrès recommande de développer les activités de suivi et les enquêtes d'office de l'Agence des services de médias audiovisuels et de réglementer clairement les activités de campagne sur les médias sociaux.

XII. PLAINTES ET RECOURS

102. La loi électorale aborde la question de la protection des droits de vote (section X) et établit le mécanisme de résolution des litiges. En règle générale, les décisions des commissions électorales peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'échelon supérieur de l'administration électorale et les recours doivent être tranchés dans les 24 heures. Par conséquent, une objection contre la décision, l'action ou l'omission d'un bureau de vote est soumise à la CEM concernée, et une objection contre une CEM est soumise à la CEE. Tout électeur, candidat ou candidate et mandataire d'une liste électorale a le droit de déposer une plainte auprès de la commission électorale compétente en cas de violation du droit de vote pendant les élections, dans les 72 heures à compter de la date à laquelle l'action a été effectuée (article 107). Un électeur ou des candidat-es peuvent déposer un recours final auprès de la Cour constitutionnelle, y compris les décisions de la CEE de rejeter les plaintes¹¹⁶.

103. Les plaintes sont examinées publiquement par la CEE, parfois sans les parties concernées, et la CEE ne fournit aucune base de données publique. Les délibérations de la Cour constitutionnelle ne sont pas ouvertes au public et celle-ci ne divulgue pas toutes ses décisions en temps utile, ce qui ne garantit pas une transparence totale.

104. Dans le cadre des élections de 2024, aucune objection n'a été déposée auprès de la CEM ou de la CEE de Podgorica concernant l'enregistrement des candidat-es. Une seule liste a présenté des objections sur les procédures du jour du scrutin (14 objections) le 2 octobre 2024. La liste Dr. Vuk KADIĆ - Move Forward - For Podgorica and Family a soumis 14 plaintes à la CEM de Podgorica dans les délais légaux en raison d'irrégularités présumées lors des élections de Podgorica¹¹⁷. Les objections portaient sur un décalage perçu entre le nombre de bulletins de vote et le nombre de coupons de contrôle, ainsi que sur un bureau de vote à Doljani, où un extrait de la liste électorale était prétendument manquant. La liste, qui restait en dessous du seuil pour participer à l'attribution des sièges, demandait l'annulation de l'élection et la répétition du vote dans 14 bureaux de vote, où 10 482 électeurs et électrices étaient inscrits. Le 3 octobre 2024, la CEM de Podgorica a rejeté les objections de la liste. La liste a ensuite déposé une plainte auprès de la CEE, qui a également rejeté les objections¹¹⁸. Le 13 octobre, la liste a introduit des recours auprès de la Cour constitutionnelle suite aux décisions de la SEC de rejeter les objections. Le 21 octobre, la Cour constitutionnelle a demandé à la CEE une déclaration et de la documentation sur le recours concernant les élections à Podgorica (Doljani). Le 30 octobre 2024, la Cour constitutionnelle a successivement rejeté tous les recours de la

115 Le directeur de la RTCG a été reconduit dans ses fonctions en juin 2023, malgré une décision de justice invitant le conseil de la RTCG à trouver un autre candidat, en raison des risques de conflits d'intérêts. Voir Kajosevic S. "[Head of Monténégro Public Broadcaster Re-Elected Despite Court Ruling](#)", Balkan Insight, 1er juin 2023.

116 Centre pour la transition démocratique, "[Legal Redress in Electoral Law](#)", 24 avril 2024.

117 CDM, "[La commission électorale de Podgorica rejette les objections du Mouvement pour l'avenir](#)", 3 octobre 2024.

118 Commission électorale d'État, "[La CEE a rejeté 15 plaintes de la liste "Dr Vuk Kadić - Mouvement en avant - Pour Podgorica et la famille"](#)", 7 octobre 2024 (en monténégrin).

liste « Dr. Vuk KADIĆ – En avant - Pour Podgorica et la famille » comme non fondés¹¹⁹. La CEM a ensuite annoncé les résultats définitifs des élections le 30 octobre 2024.

105. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle était au complet et a statué sur les recours de manière relativement rapide, mais les blocages réguliers concernant la dotation en personnel de la Cour constitutionnelle, observés en 2022-2023 et à nouveau depuis décembre 2024, ont retardé la mise en place de nombreuses assemblées locales et ont clairement eu un impact sur le travail des gouvernements locaux. Les observateurs nationaux estiment depuis longtemps que le mécanisme de règlement des litiges électoraux n'est pas détaillé et déplorent que les délais ne soient pas toujours clairement respectés¹²⁰. La délégation du Congrès a regretté le rôle perturbateur des partis politiques dans le traitement des plaintes liées aux élections locales, ainsi que les retards et le manque de transparence de l'administration électorale. Elle a recommandé d'améliorer la transparence et le respect des délais légaux en matière de contentieux électoral.

XIII. JOUR DU SCRUTIN¹²¹

106. Le jour du scrutin, la délégation du Congrès était composée de quatre équipes, qui ont visité 55 bureaux de vote sur les 212 que compte la municipalité de Podgorica (Blok 5, Blok 6, Dahna, Donja Gorica, Ibričevina, Konik, Murtovtina, Novi Grad, Stari Aerodrom, Stari Grad, Tološ, Vranići, Zabjelo, Zagorič, Zelenika, Zlatica). Dans l'ensemble, la délégation a été témoin d'un jour du scrutin calme et ordonné, mais a noté quelques incohérences.

107. La délégation a observé certaines incohérences procédurales, en particulier dans les procédures d'ouverture et de fermeture. Dans certains des bureaux de vote visités, les membres ont eu du mal à préparer les locaux pour l'ouverture, car certains commissaires n'avaient pas une connaissance/expérience suffisante des procédures, ce qui a entraîné des retards mineurs et un sentiment d'impréparation. Certains membres du Congrès ont été témoins de cas de pression ou d'ingérence de la part d'un nombre limité d'observateurs de partis à ce stade. Certains commissaires des bureaux électoraux ont été remplacés à la dernière minute, ce qui ne leur a pas toujours été signalé, créant ainsi une certaine confusion et des retards dans la mise en place d'équipes complètes. En outre, les procédures de scellement des urnes n'ont pas toujours été suivies de manière uniforme. La procédure était effectuée manuellement, à l'aide de tampons de cire, sans qu'il y ait d'allumettes/de briquets pour faire fondre la cire, ce que la délégation a trouvé compliqué et pas infaillible.

108. Pour ce qui est des procédures électorales, le jour du scrutin a été évalué de manière globalement positive par la délégation du Congrès, malgré des différences significatives entre bureaux de vote et quelques problèmes persistants d'agencement des bureaux de vote et de présence non autorisée de personnes dans les locaux. Nombre de bureaux de vote visités par les équipes du Congrès n'étaient pas accessibles aux électeurs et électrices à mobilité réduite ; les équipes dédiées aux urnes mobiles ont toutefois travaillé efficacement. Par ailleurs, la délégation a observé que la disposition des isolements n'assurait pas une distance suffisante entre les électeurs et électrices et les assesseurs et a parfois compromis le secret du vote. Il est à saluer que la CEM ait déployé trois équipes mobiles d'inspecteurs le jour du scrutin pour faire face à tout imprévu. Les observateurs du Congrès ont rencontré l'une de ces équipes qui a pu régler une situation problématique. L'utilisation de l'identification électronique a semblé également garantir une plus grande confiance dans le processus d'identification.

109. Tout au long de la journée électorale et plus encore durant la phase de dépouillement, les observateurs du Congrès ont noté l'absence de distinction claire entre les responsables des bureaux de vote et les représentant-es des partis et des incohérences dans le nombre d'assesseurs présents dans les locaux. Quelques cas d'ingérence de non-assesseurs dans le travail des bureaux électoraux ont été constatés. A plusieurs reprises, les observateurs du Congrès n'ont pu dire qui était qui et qui faisait quoi. De nombreux commissaires et observateurs des partis ne portaient pas de badges d'accréditation visibles bien ce qui a pu créer de la confusion.

¹¹⁹ Journal officiel du Monténégro, n° 106/2024, 1er novembre 2024.

¹²⁰ Gazivoda S. (avril 2024) "Legal Redress in Electoral Law", *Centre pour la transition démocratique*.

¹²¹ Les membres des délégations du Congrès évaluent le déroulement des élections sur la base d'un questionnaire standardisé, rempli pour chaque observation par les équipes du Congrès. Le questionnaire couvre tous les domaines et aspects de la journée électorale, depuis l'ouverture jusqu'aux procédures de vote, de dépouillement et de clôture, et comprend des questions sur les personnes présentes dans le bureau de vote, l'atmosphère à l'extérieur et à l'intérieur du bureau de vote, le matériel électoral, la transparence, les irrégularités potentielles, les plaintes officielles et une évaluation générale.

110. Dans certains bureaux de vote, les procédures de dépouillement ont été parfois précipitées et désorganisées. Les tables de dépouillement étaient entourées par les commissaires, les observateurs des partis et d'autres personnes non identifiables assistant au processus de dépouillement. Des instructions sur les procédures de dépouillement ou sur la supervision des bulletins de vote ont parfois été données par des observateurs nationaux, qui semblaient quelque fois mieux informés. Une équipe a été déployée dans le hall d'un grand bâtiment où plusieurs bureaux de vote étaient installés et a assisté aux procédures de dépouillement en parallèle. La délégation a constaté que la responsabilité du bon déroulement des procédures de dépouillement incombaient principalement aux président-es des bureaux de vote, qui pouvaient choisir de s'acquitter de cette tâche avec le plus grand soin et la plus grande patience ou en précipitant les procédures. Une équipe a suivi un président à la CEM de Podgorica et a vu de longues files d'attente pour la remise du matériel électoral.

111. La loi électorale prévoit l'observation des élections par les citoyens et les observateurs internationaux. La CEE accorde l'accréditation, même si les observateurs internationaux demandent l'accréditation en premier lieu auprès du ministère des affaires étrangères (articles 111b et 111g). En vertu de la loi, les observateurs ont le droit d'observer toutes les étapes du processus électoral. Outre la délégation du Congrès, il y avait des observateurs de la délégation de l'Union européenne, du Centre pour la transition démocratique (CDT) et de l'Union des aveugles du Monténégro¹²². Alors que le Monténégro accueille un certain nombre d'ONG très actives dans le domaine des élections, certains interlocuteurs ont regretté que moins d'observateurs soient déployés et qu'aucune mission d'observation systématique n'ait été mise en place. Conformément à l'article 111g, la CEE délivre une carte d'identification aux observateurs. La personne qui a reçu une carte d'identification doit la porter à un endroit visible. Malheureusement, le nombre d'observateurs nationaux est resté faible par rapport aux dernières élections en raison d'un manque de budget. Les observateurs du Congrès n'ont rencontré que quelques observateurs nationaux au cours de la journée.

112. Les observateurs nationaux déployés autour de Podgorica ont également fait état de courts retards dans l'ouverture des bureaux de vote, de votes en l'absence de certains membres des bureaux de vote, et d'une inadéquation entre les bulletins et le nombre de coupons imprimés¹²³. Ils ont également souligné l'impréparation administrative et l'inexpérience de certains bureaux électoraux¹²⁴. Certains représentant-es de partis politiques et observateurs ont allégué la présence de voitures serbes dans la capitale et le fait que la frontière avait été franchie à de nombreuses reprises au cours du week-end, estimant que les résidents serbes avaient voté aux élections locales. Le DPS a affirmé que 3 300 électeurs et électrices de Serbie et de Republika Srpska avaient voté le jour du scrutin.¹²⁵ Les observateurs du Congrès n'ont pas été en mesure de vérifier ou d'infirmer ces allégations, mais plusieurs interlocuteurs ont indiqué que ces cas étaient plutôt courants.

113. La délégation recommande de prendre des mesures pour professionnaliser l'administration électorale, ce qui devrait inclure la formation et la certification systématiques et obligatoires de tout le personnel par l'administration électorale et l'introduction d'une obligation pour toutes les personnes accréditées de porter des badges d'accréditation visibles, en particulier pendant le dépouillement. Elle invite également les autorités à renforcer l'intégrité électorale en modernisant le scellement des urnes, en harmonisant les procédures de dépouillement, en révisant l'agencement des bureaux de vote et en introduisant l'obligation pour toutes les personnes accréditées de porter un badge d'identification, ainsi qu'en garantissant l'accessibilité des bureaux de vote aux électeurs et électrices à mobilité réduite.

XIV. PARTICIPATION ET RÉSULTATS

114. La loi électorale stipule que, sur la base des résultats du vote dans tous les bureaux de vote de l'unité électorale, la commission électorale municipale détermine les résultats provisoires de l'élection des conseillers, dans un délai de 12 heures à compter de l'heure de remise des rapports des bureaux de vote (article 92).

122 Gradski, " [Filipović : Un grand nombre d'observateurs suivront les élections à Podgorica](#) ", 28 septembre 2024.

123 Dragas N. " [Irrégularités dans les élections locales : Commissions et CDT ont enregistré des violations mineures, DPS "tourisme électoral"](#) ", *Vijesti*, 30 septembre 2024 (en Monténégro).

124 Site internet du Centre pour la transition démocratique, " [Tout sur les élections locales à Podgorica 2024](#) ", 29 septembre 2024 (en monténégrin).

125 Kulacin N. " [L'influence de la Serbie sur les élections au Monténégro : Du mythe à la réalité](#) ", Al Jazeera Balkans, 3 octobre 2024 (en Monténégro).

115. Les résultats préliminaires ont été publiés tardivement le 29 septembre 2024 et les résultats définitifs ont été annoncés le 30 octobre 2024 par la CEM de Podgorica, suite à la décision de la Cour constitutionnelle de rejeter les derniers recours¹²⁶. Sur un total de 145 724 électeurs et électrices inscrits, 82 282 ont voté. 63 442 bulletins n'ont pas été utilisés, tandis que 1 106 ont été déclarés nuls. Avec 54,4%, le taux de participation a été inférieur de 13 points de pourcentage à celui des élections locales précédentes¹²⁷. À l'exception de la liste Dr. Vuk KADIĆ – En avant - pour Podgorica et la famille, tous les candidat-es ont rapidement accepté les résultats préliminaires et finaux.

116. Sept listes (15 partis politiques) ont franchi le seuil électoral de 3 % pour participer à la répartition des sièges à Podgorica. Trente sièges étaient nécessaires pour obtenir la majorité dans l'Assemblée de la ville de 59 sièges. L'ancien parti au pouvoir, le Parti démocratique des socialistes (DPS), a obtenu le plus grand nombre de voix, avec 29,9 % des suffrages, ce qui lui a permis d'obtenir 19 sièges dans la nouvelle Assemblée de la ville de Podgorica. La coalition au pouvoir des Démocrates au pouvoir et du PES a obtenu 14 mandats, la liste Pour l'avenir de Podgorica 13, la Coalition Pour une meilleur Podgorica six sièges, l'Alliance européenne trois sièges, et deux mandats chacun pour le Parti du progrès européen et Renouveau - Ça ne peut plus être comme ça - Srđan Perić".

117. Après la publication des résultats, des négociations ont été entamées concernant la formation du gouvernement à Podgorica et l'élection du maire, car il est apparu clairement que le PES et Pour l'avenir ne seraient pas en mesure d'atteindre à eux seuls une majorité simple et qu'ils devaient trouver un autre partenaire de coalition¹²⁸. Bien qu'il ait obtenu le plus grand nombre de sièges, le DPS a également été perçu comme ayant peu de chances de trouver suffisamment de partenaires de coalition pour reprendre le pouvoir à l'Assemblée de la ville, mais il a qualifié le résultat de nette victoire et a demandé la démission du gouvernement national¹²⁹. Les négociations ont été tendues et entachées d'attaques personnelles et de calomnies¹³⁰ et se sont chevauchées avec des tensions au niveau national sur la composition de la Cour constitutionnelle.

118. L'article 39 de la loi sur l'autonomie locale prévoit que la première session de l'assemblée nouvellement élue doit être convoquée dans les 30 jours suivant la publication des résultats officiels définitifs. La première session s'est tenue le 28 novembre, conformément à la loi, et les mandats ont été confirmés. Cependant, le même article prescrit également que si le ou la président-e d'un conseil municipal n'est pas élu (c'est-à-dire que l'Assemblée de la ville n'est pas constituée) dans les 60 jours suivant la date de publication des résultats définitifs, le Président du Monténégro doit convoquer de nouvelles élections pour l'Assemblée. Comme l'article ne précise pas si la date de publication est au Journal officiel ou par la CEM, le délai a été fixé entre le 28 décembre et le 5 janvier. Suite à des négociations formelles et informelles, un accord a été trouvé par les acteurs politiques à Podgorica et une session s'est tenue le 28 décembre juste avant l'expiration du délai. Mme Jelena BOROVIĆ BOJOVIĆ (Pour l'avenir) a été réélue présidente de l'Assemblée de la ville de Podgorica et les 28 et 29 décembre, l'Assemblée de la ville a élu M. Saša MUJOVIĆ, ancien ministre de l'Énergie et tête de liste du PES, comme maire.

119. Cette élection a confirmé la fragmentation politique au niveau local, puisqu'elle n'a été possible qu'après la scission de l'alliance électorale "Pour une meilleure Podgorica", dirigée par le président MILATOVIĆ (ex-PES), qui a finalement accepté de soutenir le PES après avoir fait des concessions.

126 L'article 98 de la loi électorale stipule que la CEM doit publier les résultats définitifs dans les 12 heures suivant l'expiration du délai de présentation des objections ou des appels, ou du caractère définitif ou exécutoire des décisions prises à la suite d'objections ou d'appels. La CEM de Podgorica a publié les résultats définitifs le jour de la décision finale de la Cour constitutionnelle du Monténégro sur les recours, conformément à l'article 98. Cependant, l'article 99 de la loi électorale stipule que "les résultats définitifs des élections des députés sont publiés au "Journal officiel du Monténégro", et ceux des conseillers au "Journal officiel du Monténégro - Règlements municipaux, au plus tard 15 jours à compter du jour des élections". Les résultats définitifs n'ont été publiés au Journal officiel que le 5 novembre, ce qui témoigne d'une lacune dans la législation. Journal officiel du Monténégro, "[Rapport sur les travaux de la Commission électorale de la capitale de Podgorica pour la détermination des résultats définitifs de l'élection des conseillers dans les bureaux de vote de la capitale de Podgorica](#)", 5 novembre 2024 et Commission électorale municipale de Podgorica, "[Résultats définitifs par bureau de vote](#)", 30 septembre 2024.

127 Visnjic,, B. (2024) "[Election Results in Monténégroin Capital Spell Trouble for Ruling Coalition](#)", Balkan Insight, 30 septembre 2024.

128 *Ibid.*

129 Baca B. "[Reshuffling the Deck : 2024 Podgorica Snap Elections](#)", Balkans occidentaux européens, 3 octobre 2024.

130 Par exemple, Saša Mujović a déposé une plainte contre le DPS pour diffamation en octobre 2024. RTCG, "[Mujovic a poursuivi Nikolic et le DPS pour diffamation](#)", CDM, 17 octobre 2024.

L'autre membre de l'alliance, l'URA, n'a pas accepté l'accord politique¹³¹ et siègera dans l'opposition municipale, aux côtés du DPS, du Parti du progrès européen et de Renouveau¹³². Finalement, les élections de septembre 2024 ont donné lieu à une composition politique très similaire à celle des élections de 2022, la majorité étant constituée à peu près des mêmes partenaires de la coalition.

120. Alors qu'un accord a été conclu à Podgorica, des tensions sont à nouveau apparues en janvier-février 2025, dans le contexte de l'échec d'une proposition de loi sur l'influence étrangère, de la nomination d'un nouveau membre de la Cour constitutionnelle et des négociations sur les gouvernements locaux à Budva. Le président MILATOVIĆ et le premier ministre SPAJIĆ sont restés en désaccord et l'autonomie locale ainsi que les réformes électorales semblent être reportées indéfiniment, à l'exception d'un amendement potentiel visant à organiser toutes les élections locales le même jour. Les travaux du Parlement du Monténégro ont été bloqués par le boycott de l'opposition, suite à la décision du gouvernement de mettre à la retraite et d'entamer la procédure de remplacement des juges de la Cour constitutionnelle. Le boycott national a eu des répercussions sur la politique locale, puisque les résultats définitifs des élections locales à Kotor n'ont pas pu être établis en raison d'un recours en instance contre les résultats de deux bureaux de vote devant la Cour constitutionnelle¹³³. La CEE a accepté certains des recours et a décidé que les élections devaient être répétées dans certains bureaux de vote, mais ces décisions ont fait l'objet d'un recours et leur application a été suspendue¹³⁴. En outre, au moment de la finalisation du présent rapport, les partis d'opposition ont menacé d'étendre leur boycott aux gouvernements et assemblées locaux.

121. À Budva, les élections de novembre 2024 ont conduit à une nouvelle impasse politique, les partis n'étant pas d'accord pour soutenir un candidat·e à la mairie ou pour tenir la session constitutive du conseil municipal. Le 10 janvier 2025, des partisans de différentes listes ont occupé le bâtiment du conseil municipal de Budva pour bloquer la session constitutive du conseil, dans une situation qui a conduit à des tensions et presque à une confrontation physique¹³⁵. Finalement, après des semaines de diffamation et de calomnie, y compris sur les affiliations ethniques de certains partis et sur une résolution sur le génocide de Srebrenica¹³⁶, la session constitutive s'est tenue et un maire a été élu début février 2025¹³⁷.

122. Dans ce contexte, la délégation du Congrès a déploré que les élections locales en général, y compris les élections de 2024 à Podgorica, continuent d'être perçues comme des outils de marchandage pour les négociations politiques nationales, ce qui nuit à l'autonomie locale au Monténégro.

XV. CONCLUSIONS

123. Dans l'ensemble, la délégation du Congrès a estimé que les élections anticipées de 2024 à l'Assemblée de la ville de Podgorica ont été bien organisées et gérées en temps opportun par l'administration électorale, malgré de nombreux défis liés à la composition politique de l'administration électorale notamment dans les bureaux de vote. Le jour du scrutin, les observateurs du Congrès ont assisté à une élection généralement calme et ordonnée et ont estimé que les procédures avaient été largement respectées, y compris l'identification électronique, tout en soulignant les problèmes liés à la performance et à l'inexpérience des membres des bureaux électoraux. En effet, les nominations de dernière minute, la distinction floue entre les membres des bureaux et les représentant·es des partis et les incohérences concernant le nombre de commissaires présents dans les bureaux de vote ont suscité des inquiétudes et conduit à certains problèmes procéduraux, notamment en ce qui concerne le scellement des urnes et les procédures de dépouillement précipitées. Les observateurs ont également

131 Vijesti, "[Rakčević : Milatović a accepté le rôle d'un chiffon et d'un pion, a signé sa fin politique](#)", 27 décembre 2024.

132 Radio Slobodna Europa, "[Gouvernement formé à Podgorica, malgré le conflit entre les partenaires de la coalition](#)", 29 septembre 2024.

133 Dragas N. et Turovic A., "[Le parlement de 2018 élira-t-il le maire de la municipalité ? Une nouvelle absurdité juridique et politique se profile à Šavnik](#)", Vijesti, 31 janvier 2025.

134 Vijesti, "[DPS Kotor : Démocrates to honor their public word and enable repeat elections in Prčanj and Mirec](#)", 29 janvier 2025.

135 Vijesti, "[Milatović : Il ne doit pas y avoir de place pour la violence, la prise de décision au sein du conseil municipal de Budva relève de la seule responsabilité des conseillers](#)", 10 janvier 2025.

136 Vijesti, "[Hadžić : Après la formation du gouvernement à Budva, 'tout le monde peut être avec tout le monde' parce que chaque chapeau peut être beau sur tout le monde](#)", 5 février 2025.

137 Koprivica D. "[Aujourd'hui, à Budva, il est décidé de la voie que prendra le Monténégro](#)", Centre pour la transition démocratique, 3 février 2025 (en Monténégro) et Portal Analitika, "[Nikola Jovanović est le nouveau maire de la municipalité de Budva](#)", 6 février 2025.

noté que le secret du vote n'était pas totalement garanti en raison de la disposition des bureaux de vote.

124. La campagne a été compétitive, avec 13 listes en lice pour les sièges de l'Assemblée de la ville, et tous les candidat-es ont participé à des débats télévisés pour présenter leurs programmes. Cependant, les sujets nationaux, les campagnes négatives et les rancunes personnelles ont éclipsé les questions locales. L'implication de personnalités politiques nationales, en tant que têtes de liste ou en tant que soutiens, ainsi que les nombreuses allégations d'abus de ressources publiques par divers moyens, ont entaché la période de campagne et n'ont pas permis de garantir des conditions de concurrence parfaitement égales. La délégation a constaté que trop peu de ces allégations ont fait l'objet d'une enquête transparente et opportune ou ont été sanctionnées par des amendes dissuasives, en partie à cause d'une réglementation insuffisante et de l'efficacité limitée de l'Agence pour la prévention de la corruption. La délégation du Congrès a donc recommandé de réglementer davantage le financement des partis et des campagnes électorales, d'améliorer la transparence du travail de l'administration électorale et d'enquêter de manière proactive et de sanctionner l'utilisation abusive des ressources administratives et de positions officielles ainsi que les embauches pour des motifs politiques.

125. La délégation du Congrès a identifié des lacunes dans le cadre juridique qui pourraient être comblées par une révision complète, précédée de consultations ouvertes et inclusives. Elle a également souligné que l'exactitude des listes électorales est une condition préalable absolue pour que les élections démocratiques locales reflètent la volonté des électeurs et électrices vivant dans une municipalité. Ce problème ne se limitant pas aux élections à Podgorica, la délégation a recommandé d'identifier d'urgence les moyens de garantir la véracité des registres et de lutter contre le tourisme électoral. Elle a soutenu l'initiative d'un jour du scrutin unique pour l'ensemble du pays, ainsi que l'imposition d'une condition de résidence de six mois pour voter aux élections locales, afin d'éviter que les citoyens résidant de *facto* à l'étranger ou dans d'autres municipalités ne puissent participer aux élections municipales.

126. Les observateurs du Congrès craignent que les élections locales continuent d'être perçues comme des outils de marchandage pour les négociations politiques nationales, sapant ainsi les efforts visant à renforcer l'autonomie locale au Monténégro. Ils sont fermement convaincus qu'il faut faire davantage pour que les élections locales soient des processus véritablement inclusifs et invitent les autorités à permettre aux candidat-es indépendant-es de se présenter aux élections locales, à introduire des mesures pour renforcer la participation des jeunes et des femmes et à améliorer l'accessibilité des bureaux de vote.

127. Parmi les autres recommandations, sont cités le renforcement du professionnalisme de l'administration électorale, la révision de la procédure de scellement des urnes, l'obligation de porter une accréditation dans les bureaux de vote ainsi que l'introduction d'une réglementation et d'un contrôle plus stricts des campagnes sur les médias sociaux et du financement des partis et des campagnes électorales.

128. Enfin, la délégation du Congrès tient à remercier les autorités de Podgorica pour leur invitation à observer les élections de 2024. Cette mission constituant la première mission d'observation électorale du Congrès au Monténégro, le Congrès reste disponible pour soutenir les autorités du Monténégro dans le renforcement de la démocratie locale et se réjouit de recevoir d'autres invitations à l'avenir. Dans l'intervalle, le Congrès est prêt à poursuivre son dialogue politique et à travailler avec les autorités du Monténégro, notamment dans le cadre d'une proposition de dialogue post-électoral.

ANNEXE I

MISSION D'OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU CONGRÈS AU MONTÉNÉGRO
29 septembre 2024 –Élections anticipées, Podgorica
(26-30 septembre 2024)
PROGRAMME FINAL

Jeudi 26 septembre 2024

Horaires divers Arrivée de la delegation du Congrès à Podgorica

Horaires divers **Transfers à l'hôtel à Podgorica**
(adresse: Ramada Hotel, 74 Bulevar Save Kovačevića, 81000 Podgorica)

Vendredi 27 septembre 2024

**Lieu pour les reunions du matin (jusqu'à
12h30)**

Ramada Hotel (**Medun" Room**)

Interprétation (EN/MONTENEGRIN)

À partir de 11h30
Ramada Hotel ("Medun" Room)
Mme Nina RADULOVIC
M. Uros ZEKOVIC

09h00 – 10h15 Briefing interne pour la délégation avec :

- **Mme Mathilde GIRARDI**, Chargée de l'observation des élections (15 min)
- **Mme Randi MONDORF**, Cheffe de délégation (15 min)
- **Mme Alenka VERBOLE**, Expert du Congrès en matière électorale (30 min)

10:30 – 11:30 Briefing with representatives of the international community in Podgorica of countries represented in the Congress delegation:

- **Mr. Giovanni GABASSI**, Acting Head of the OSCE Mission to Montenegro and **Mr Drako BRAJOVIC**, Democratisation Officer
- **H.E. Matei-Viorel ARDELEANU**, Ambassador, Romania
- **H.E. Bernarda GRADIŠNIK**, Ambassador, Slovenia
- **H.E. Dawn MCKEN** Ambassador, United-Kingdom
- **H.E. Johann SATTLER**, EU Ambassador to Montenegro

12:00 – 13:30 *Lunch*

14:00 – 15:00 Meeting with representatives of international non-governmental organisations:

- **Mr Nenad KOPRIVICA**, Project Manager, International Republican Institute;
- **Ms Slavica BILJARSKA**, Resident Country Director and **Ms Maka MESHVELIANI**, Senior Resident Program Manager, National Democratic Institute

15:00 – 15:30 *Travel time – Transfer to the Minister of Public Administration*

15:30 – 16:30 Meeting with **Ms. Nina BLAŽIĆ**, Acting Director General of the Directorate for Local Self-Government; **Mr. Senad CRNOVRŠANIN**, Head of the Department for the Local Self-Government System; and **Mr. Zlatko GLIGORVIĆ**, Adviser in the Department for Supervision of Local Self-Government Units, Cooperation and Reporting

Minister of Public Administration
Rimski Trg No. 45, 81000 Podgorica.

16:30 – 17:00 *Travel time – Transfer to the Ramada Hotel*

16:50 – 17:30 Meeting with **Mr. Dušan Drakić**, Acting Director of the Agency for the Prevention of Corruption

Ramada Hotel (“Medun” Room)

17:30 – 18:00 *Travel time – Transfer to the City Assembly*

18:00 – 18:45 Meeting with **Ms Olivera INJAC**, Mayor of Podgorica and **Ms Jelena BOROVIKIĆ BOJOVIĆ**, President of the City Assembly of Podgorica

City Assembly of Podgorica
13 Njegoševa, Podgorica, Montenegro

Saturday 28 September 2024

Venue for the day meetings

Ramada Hotel (**Medun Room**)
74 Bulevar Save Kovačevića, 81000 Podgorica

Interpretation (EN/MONTENEGRIN)

From 09:15
Ramada Hotel (“Medun” Room)
Mrs. Nina RADULOVIC
Mr. Uros ZEKOVIC

08:30 – 09:30 Internal and technical briefing for the delegation with:

- Ms Mathilde Girardi, Election Observation Officer (10 min)
- Ms Randi Mondorf, Head of Delegation (10 min)
- Ms Alenka Verbole, Congress expert on electoral matters (10 min)

09:30 – 11:00 Briefing with representatives of domestic election observers and local NGOs

- **Mr Lazar GRDINIĆ**, Investigator, Network for Affirmation of the NGO Sector (MANS)
- **Mr Vladimir SIMONOVIC**, Head of the Legal Department, Centre for Monitoring and Research (CEMI)

11:00 – 11:20 *Coffee Break*

11:20 – 12:30 Briefing with representatives of the media

- **Mr Bojan TERZIC**, Editor-in-chief of First Channel, Radio Television Montenegro (public - RTCG)
- **Mr Borislav VISNJIC**, journalist, Balkan Insight (press)

- **Mr Ranko VUJOVIĆ**, Executive Secretary Media Self-Regulation Council

12:30 – 13:30	<i>Lunch Break</i>
13:30 – 14:15	Meeting with candidates and representatives of parties running in the elections (By Word and action and Podgorica for Example – Democratic Party of Socialists) <ul style="list-style-type: none"> • Democratic Party of Socialists: Ms. Jadranka MILOŠEVIĆ, Ms. Žaklina OŠTIR and Mr. Milica JURIŠEVIĆ
14:20 – 15:00	Meeting with candidates and representatives of parties running in the elections (Europe now, Democrats Even Stronger and allies, For the Future of Podgorica) <ul style="list-style-type: none"> • Mr Darko SAVOVIĆ, candidate on the list Europe now, Democrats Even Stronger; • Ms Jelena BOROVIKIĆ BOJOVIĆ, Head of the list, For the Future of Podgorica; • Mr Stefan VESOVIC, candidate on the list For the Future of Podgorica, member of the City Assembly
15:00 – 15:30	<i>Coffee Break</i>
15:30 – 16:15	Meeting with Mr Milos KONATAR , Vice-President of the party United Reform Action , member of Parliament and member of the delegation of Montenegro to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
17:00 – 17:45	Meeting with Mr Vladimir FILIPOVIC , President of the Municipal Election Commission of the City of Podgorica
17:45 – 18:15	Technical briefing with drivers and interpreters

Sunday 29 September 2024 - ELECTION DAY (07:00 to 20:00)

06:30	Deployment of four teams in Podgorica (according to the deployment plan)
22:30 approx.	Late night debriefing <i>Venue: Ramada Hotel (room to be defined)</i>

Monday 30 September 2024

Venue for the Press conference

Ramada Hotel ("Medun" Room)

74 Bulevar Save Kovačevića, 81000 Podgorica

Various times	Departure of the Congress Delegation
9:15 – 10:00	Meeting with Mr Nikola MUGOŠA , President of the State Election Commission of Montenegro
11:00	Press conference presenting the preliminary findings by Ms Randi MONDORF , Head of delegation

Delegation**Congress members**

Ms Randi MONDORF, Denmark (R, ILDG), Head of delegation

Ms Bryony RUDKIN, United-Kingdom (L, SOC/G/DP)

Mr Jimmy MOLONEY, Ireland, (L, ILDG)

Mr Emilian OPREA, Romania, (L, EPP/CCE)

Mr Kristoffer TAMSONS, Sweden (R, EPP/CCE)

Expert

Ms Alenka VERBOLE, Congress Expert on electoral matters

Congress Secretariat

Ms Mathilde GIRARDI, Election Observation Officer

Ms Pascale JAFFORY, Assistant, Local and Regional Election Observation

Ms Mirjam KURENT, Assistant, Congress institutional communication

Youth Delegate

Ms Adrijana AGOVIC, *on Saturday only.*

Interpreters on the election day:

Mr. Danilo KUSOVAC

Mrs. Zorica BAOŠIĆ

Mrs. Nataša KALUĐEROVIC

Mrs. Jovana KALEZIĆ

ANNEXE II

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DU CONGRÈS
29 septembre 2024 –Élections anticipées
Podgorica
PLAN DE DÉPLOIEMENT

Equipes du Congrès	Composition des équipes du Congrès	Zone de déploiement
Equipe 1	Randi MONDORF Mathilde GIRARDI Mirjam KURENT Interprète : M. Danilo KUSOVAC	Nord – Zlatica, Zagoric, Murtovtina
Equipe 2	Bryony RUDKIN Pascale JAFFORY Interprète : Mme Zorica BAOŠIĆ	Centre et Est – Vieille ville, Stari Aerodrom, Ibričevina, Konik
Equipe 3	Kristoffer TAMSONS Alenka VERBOLE Interprète : Mme Nataša KALUDEROVIC	Sud – Zelenika, Donja Gorica, Zabjelo, Dahna
Equipe 4	Emilian OPREA Jimmy MOLONEY Interprète : Mme Jovana KALEZIC	Ouest – Novi Grad, Blok 5, Blok 6, Tološi, Vranići

ANNEXE III**COMMUNIQUÉ DE PRESSE****Les élections locales anticipées de Podgorica se sont déroulées dans l'ordre, mais des améliorations sont nécessaires**

Une Mission d'observation des élections du Congrès composée de cinq membres a achevé sa mission d'observation des élections municipales anticipées à Podgorica, qui se sont déroulées le dimanche 29 septembre dans 212 bureaux de vote.

Le jour du scrutin, quatre équipes du Congrès dirigées par Randi Mondorf (Danemark, R, GILD) se sont rendues dans 55 bureaux de vote sélectionnés au hasard dans toute la municipalité. Les équipes ont observé l'ensemble du processus électoral, de l'ouverture des bureaux de vote à la fermeture et au dépouillement.

Dans l'ensemble, la délégation a observé une journée électorale calme et ordonnée, avec quelques problèmes mineurs de procédure, en particulier pendant les procédures d'ouverture et de clôture. La délégation a noté que l'utilisation de l'identification électronique a fonctionné efficacement tout au long de la journée électorale, avec quelques problèmes mineurs concernant l'exactitude des listes électorales, ce qui nécessite des conditions de résidence plus claires. La délégation s'est félicitée de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans la plupart des bureaux de vote visités, en particulier du nombre de femmes présidentes.

Les conclusions préliminaires soulignent la nécessité d'un cadre juridique complet pour combler les lacunes et les failles existantes. « Nous apprécions pleinement le travail accompli pour réformer la loi électorale et encourageons les autorités à adopter la nouvelle législation dès que possible », a souligné Randi Mondorf, chef de la délégation.

La délégation du Congrès recommande des mesures visant à professionnaliser l'administration des élections, notamment une formation systématique et obligatoire pour tous les fonctionnaires et l'obligation pour le personnel autorisé de porter un badge d'accréditation visible. La délégation a également noté des préoccupations concernant le secret du vote et l'accessibilité pour les personnes handicapées, car de nombreux bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes à mobilité réduite, et l'emplacement des isolements compromettait parfois la confidentialité du vote.

En outre, la délégation du Congrès recommande un jour d'élection unique pour toutes les municipalités afin de renforcer la démocratie locale et de souligner le rôle important des municipalités dans la vie quotidienne des citoyens.

C'était la première fois que le Congrès observait des élections locales au Monténégro. Elle a été précédée d'une série de réunions les 27 et 28 septembre avec la Commission électorale, le ministère de l'Administration publique, l'Agence de lutte contre la corruption, la municipalité de Podgorica, des membres du corps diplomatique, les médias, des ONG et des candidats des partis en lice pour les élections.

Le projet de rapport et de recommandation sera soumis pour adoption à la 48e session du Congrès du Conseil de l'Europe en mars 2025.