



Strasbourg, le 13 octobre 2026

CDL-AD(2026)024

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA DÉMOCRATIE ET DE LA DIGNITÉ HUMAINE (DGII)
DU CONSEIL DE L'EUROPE

SUR
LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LES
DROITS ET LIBERTÉS DES MINORITÉS

Adopté par la Commission de Venise
à sa 148^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)

Sur la base des observations de

Mme Adele MATHESON MESTAD (membre suppléante, Norvège)
M. Andreas PAULUS (membre suppléant, Allemagne)
Mme Céline ROMAINVILLE (membre titulaire, Belgique)
M. Rainer HOFMANN (expert, DGII)

Avis co-financé
par l'Union européenne



« Ce document a été traduit de sa langue originale à l'aide d'un service de traduction automatique et vérifié par un relecteur humain au Secrétariat de la Commission de Venise. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exactitude de la traduction, aucune garantie n'est donnée quant à son exhaustivité ou à son exactitude. En cas de divergence ou de différence d'interprétation, la version originale fait foi ».

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Champ d'application et contenu	5
IV.	Analyse	6
A.	Processus législatif	6
B.	Considérations générales sur la loi	6
1.	Le principe de la libre identification	6
2.	La participation des Roms et des Égyptiens	9
3.	Composition et transparence de la Commission d'évaluation du Fonds	10
C.	Le projet d'amendements	11
V.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Par courrier du 14 mai 2026, M. Fatmir Gjeka, ministre des Droits humains et des minorités du Monténégro, a sollicité un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi sur les droits et libertés des minorités ([CDL-REF\(2026\)023](#), ci-après « le projet de loi »).

2. La Commission a décidé d'élaborer le présent avis conjointement avec la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine du Conseil de l'Europe (« DGII »).

3. Mme Adele Matheson Mestad, M. Andreas Paulus et Mme Céline Romainville ont fait office de rapporteurs pour le présent avis au nom de la Commission de Venise. M. Rainer Hofmann a fait office de rapporteur au nom de la DGII.

4. Les 6 et 7 juillet 2026, M. Paulus, Mme Romainville et M. Hofmann, accompagnés de Mme Martina Silvestri du Secrétariat, ont tenu une série de réunions à Podgorica, au Monténégro, avec le ministre des Droits humains et des minorités, ainsi qu'avec des représentants du ministère de la Culture et des Médias, de la majorité et de l'opposition parlementaires, des conseils des minorités, du médiateur, du Centre pour la préservation et le développement des cultures minoritaires, du Fonds pour la protection et le développement des droits des minorités, du monde universitaire, d'organisations de la société civile ainsi que de la délégation de l'Union européenne au Monténégro. La Commission et la DGII remercient les autorités du Monténégro pour l'excellente organisation de cette visite dans le pays. Au cours de la visite, le ministre des Droits humains et des minorités a élargi la portée de la demande et a invité les rapporteurs à formuler toute proposition qu'ils jugeraient pertinente pour améliorer, de manière plus générale, la législation relative aux questions des minorités.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi et de la version consolidée de la loi sur les droits et libertés des minorités (ci-après « la loi »). Il se peut que la traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points. Les autorités du Monténégro ont transmis leurs observations écrites sur le projet d'avis le 5 octobre 2026.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions susmentionnées. Cela a été discuté lors de la Sous-Commission des droits fondamentaux et de la protection des minorités nationales le 8 octobre 2026. À l'issue d'un échange de vues avec M. Fatmir Gjeka, ministre des Droits humains et des minorités du Monténégro, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 148^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte

7. La Commission de Venise s'est déjà penchée par le passé sur la protection des minorités au Monténégro. Le dernier avis sur cette question ([CDL-AD\(2015\)033](#), ci-après « l'avis précédent »)¹ portait sur les modifications apportées à la loi relative aux droits et libertés des minorités. Par la suite, le *mémoire du Secrétariat*² sur la conformité du projet de loi révisé relatif aux droits et libertés des minorités, tel que présenté par le ministère des Droits de l'homme et des minorités le 4 mai 2016 ([CDL-REF\(2016\)039](#)), avec l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi relative aux droits et libertés des minorités ([CDL-AD\(2015\)033](#)), dont la Commission de Venise a pris connaissance lors de sa 107^e session plénière, a conclu que la plupart des recommandations clés formulées par la

¹ Commission de Venise, Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les droits et libertés des minorités du Monténégro, [CDL-AD\(2015\)033](#).

² Note du Secrétariat du 13 juin 2016, [CDL-AD\(2016\)022](#).

Commission de Venise dans son avis précédent avaient été prises en compte, mais que certaines recommandations restaient sans suite. Ces questions seront prises en considération, le cas échéant, dans l'analyse ci-dessous.

8. Outre le fait d'être partie au PIDCP et d'avoir souscrit à la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, le Monténégro a ratifié tant la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157, ci-après « la Convention Cadre ») et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148).

9. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ACFC ou Comité consultatif), dans son 4^e avis sur le Monténégro adopté en 2024³, a noté que l'identité du Monténégro trouve ses racines dans sa diversité et son interculturelisme – compte tenu de l'absence d'un groupe ethnique dominant unique – et que les autorités continuent de mettre en œuvre des politiques soutenant les cultures, les identités et la participation des minorités. Toutefois, des défis persisteraient, et des efforts sont nécessaires pour évaluer l'impact des dernières années et élaborer des stratégies globales, notamment en collaboration avec la société civile et les représentants des minorités, afin de rétablir la confiance. Le Comité consultatif a fait part de graves préoccupations concernant le droit à la libre identification en raison d'un climat de pression créé par des campagnes incitant à s'identifier d'une manière particulière lors du recensement de 2023, et de l'impact qui en a résulté sur l'exacerbation des tensions interethniques⁴.

10. Selon l'avis du Comité consultatif, le cadre juridique relatif aux droits des minorités reste solide, notamment en ce qui concerne le soutien à l'enseignement en langue albanaise et le financement des cultures minoritaires, par exemple par le biais du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités (ci-après dénommé « le Fonds »). Toutefois, ce Fonds ferait souvent l'objet d'abus à des fins politiques, ce qui nuit à son efficacité⁵.

11. L'avis du Comité consultatif a également qualifié la situation des communautés rom et égyptienne de particulièrement alarmante, nécessitant une action urgente pour remédier à des problèmes tels que le logement, la régularisation administrative et l'accès aux soins de santé. Ces groupes seraient confrontés aux niveaux les plus élevés d'intolérance ethnique, les femmes roms étant touchées de manière disproportionnée par la discrimination dans le domaine des soins de santé et par l'absence de papiers. Les autorités locales manquent souvent de moyens ou de volonté pour s'attaquer à ces problèmes, ce qui souligne la nécessité de renforcer les initiatives de sensibilisation et d'autonomisation, en particulier pour les femmes roms et égyptiennes. Selon le 4^e avis, l'éducation reste également un enjeu crucial : l'histoire, la culture et la langue roms sont largement absentes des programmes scolaires⁶, et l'accès à l'éducation pour les enfants roms et égyptiens — en particulier aux niveaux préscolaire et secondaire — est limité. Bien que la fréquentation de l'école primaire se soit améliorée, les mariages précoces et la ségrégation persistent, ce qui nécessite des efforts soutenus pour garantir l'égalité des chances. Selon le recensement de 2023, seuls 1,17 % de la population ont déclaré appartenir aux communautés rom et/ou égyptienne⁷.

³ ACFC, [quatrième avis sur le Monténégro](#), 2024, p. 4 et 5.

⁴ ACFC, [quatrième avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphes 27, 30 à 33.

⁵ Idem, paragraphes 7, 15, 54 à 62. ACFC, [troisième avis sur le Monténégro](#), 2019, article 5, paragraphes 64 à 75.

⁶ Concernant la langue romani, voir également le [sixième rapport d'évaluation sur le Monténégro](#), 2023, du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, pp. 14-15, ainsi que [l'évaluation par le Comité d'experts de la mise en œuvre des recommandations d'action immédiate contenues dans le sixième rapport d'évaluation du Comité d'experts sur le Monténégro](#), 2025, pp. 4-6.

⁷ Recensement de 2023, résultats relatifs à l'appartenance ethnique : https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20II_ENG.pdf.

12. Le rapport de l'ECRI sur le Monténégro, adopté en 2025⁸, contient un certain nombre de recommandations portant spécifiquement sur les communautés rom et égyptienne au regard des principaux défis mis en évidence dans l'avis du Comité consultatif, tels que l'accès à l'éducation, aux soins de santé et au logement.

13. Le rapport « Progress » 2025 de l'UE sur le Monténégro⁹, tout en reconnaissant que « le cadre juridique et institutionnel pour la protection des personnes appartenant à des minorités est largement en place », fait écho à des préoccupations similaires concernant la situation défavorisée des communautés rom et égyptienne, ainsi que la nécessité d'une stratégie visant à favoriser une identité civique commune. Il souligne notamment qu'une stratégie cohérente et de grande envergure visant à favoriser une identité civique commune devra être élaborée à la suite d'un réexamen de la procédure de nomination de la commission d'évaluation des projets du Fonds et d'une évaluation des effets des mesures politiques actuelles visant à favoriser l'intégration dans la société.

III. Champ d'application et contenu

14. La demande initiale porte sur un ensemble d'amendements modifiant 19 articles de la loi et ajoutant deux nouveaux projets d'articles. Les amendements concernent l'utilisation des langues minoritaires dans les médias publics locaux, le domaine de l'éducation dans les langues minoritaires, la participation renforcée des minorités à la gouvernance, et plus généralement dans tous les domaines au niveau de l'autonomie locale, ainsi que la modification de certaines dispositions relatives au Fonds en termes de délais administratifs ou de conditions d'éligibilité, auxquelles s'ajoutent quelques dispositions transitoires.

15. Suite à la demande plus large formulée par le ministre des Droits humains et des minorités lors de la réunion à Podgorica (voir l'introduction ci-dessus), le présent avis examinera certaines questions clés identifiées par le Comité consultatif et par le précédent avis de la Commission de Venise (voir le contexte), afin de formuler des observations générales en vue d'une amélioration supplémentaire de la loi. Par conséquent, le champ d'application du présent avis est élargi et portera principalement sur le processus législatif et certaines considérations générales, suivis d'une analyse article par article du projet d'amendements.

16. Le projet de loi, tel que présenté par le ministre des Droits humains et des minorités dans l'« exposé des motifs », « intervient dans le domaine du soutien institutionnel à l'exercice des droits et libertés des minorités, de la promotion de l'exercice des droits des minorités au niveau local, de l'amélioration de la coopération des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires avec les associations gouvernementales et non gouvernementales, organisations et institutions ainsi qu'avec les milieux universitaires du pays et de l'étranger, le respect du principe de représentation proportionnelle, la préservation de la culture, de la situation économique et du bien-être des citoyens au sein des collectivités comptant un nombre significatif d'habitants appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales minoritaires, le montant des fonds destinés à financer les conseils des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires, ainsi que l'amélioration de la répartition des fonds par le Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités »¹⁰.

17. Bien que l'« exposé des motifs » mentionne que les recommandations de la Commission « ont été prises en compte » lors de la rédaction du texte, la Commission de Venise et la DGII relèvent que les modifications proposées dans le projet de loi portent principalement sur des questions qui ne sont pas liées à celles examinées dans l'avis précédent. Toutefois, chaque

⁸ ECRI, [sixième cycle de suivi](#), 2025.

⁹ [Rapport d'avancement de l'UE sur le Monténégro](#), 2025, p. 49-50.

¹⁰ [CDL-REF\(2026\)023](#), p. 7.

fois que cela s'avère pertinent, notamment en ce qui concerne le risque de politisation du Fonds et d'ingérence du pouvoir exécutif dans l'attribution des subventions par le Fonds, le présent avis se référera aux conclusions antérieures.

18. La Commission de Venise souligne que le fait que le présent avis n'examine pas certaines dispositions ou certains aspects de la loi actuelle et des amendements ne doit pas être interprété comme exprimant une opinion, qu'elle soit positive ou négative, sur ces dispositions ou ces questions.

IV. Analyse

A. Processus législatif

19. Le projet de loi a été élaboré à l'initiative du ministère des Droits et libertés des minorités et doit encore être soumis au Parlement pour examen. Le processus législatif a comporté deux réunions d'une journée entière réunissant plusieurs parties prenantes pour débattre des amendements (le groupe de travail comprenait des représentants du ministère de la Culture et des Médias, des six conseils des minorités nationales, du Centre pour la préservation et le développement des cultures des minorités, du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités, de certaines organisations non gouvernementales et de deux experts) ainsi qu'une phase de consultation publique, au cours de laquelle un délai a été accordé pour les contributions écrites. Certains interlocuteurs ont jugé le processus très inclusif, tandis que d'autres, en particulier les conseils des minorités, ont exprimé le souhait d'être associés à un stade plus précoce. La Commission de Venise et la DGII sont reconnaissantes de la mise à disposition des résultats de la consultation écrite, y compris les commentaires écrits et les réponses correspondantes du gouvernement¹¹.

20. Dans sa « Liste actualisée des critères de l'État de droit », la Commission de Venise a souligné que la qualité de la législation dépend en grande partie de la qualité du processus législatif, qui doit être efficace, transparent, responsable, inclusif et démocratique¹². En particulier, les procédures législatives devraient permettre un débat inclusif et une participation significative de toutes les parties prenantes concernées, en impliquant tous les segments de la société et notamment ceux qui sont particulièrement touchés par les amendements proposés¹³. La Commission de Venise et la DGII saluent le travail mené par le groupe de travail dans un esprit d'inclusion, ainsi que la phase de consultation publique. À mesure que le processus avance, la Commission et la DGII expriment l'espoir que la procédure parlementaire se déroulera dans le cadre d'un processus consultatif et inclusif, dans le plein respect des principes de bonne législation. La Commission souligne l'importance d'une analyse approfondie, d'une évaluation d'impact et de consultations avec les parties prenantes nationales pour la poursuite du processus législatif.

B. Considérations générales sur la loi

1. Le principe de la libre identification

21. D'emblée, la Commission de Venise et la DGII observent que l'article 2 de la loi définit les « nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires » et que l'article 10 de la loi stipule que « les membres des nations minoritaires et des autres communautés

¹¹ Publié par le ministère des Droits humains et des minorités le 11 mars 2026 à l'adresse suivante : [Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama F \(1\)](#).

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Liste actualisée des critères de l'État de droit, critère II.A.6, paragraphe 34.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)043](#), Hongrie – Avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du quinzième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, paragraphe 16.

minoritaires ont le droit à l'autodétermination nationale de manière libre et indépendante », mais qu'ils n'expliquent pas comment un individu peut devenir membre d'un (ou de plusieurs) groupe(s) minoritaire(s) spécifique(s) ni comment changer de groupe.

22. Le principe de la libre identification est une pierre angulaire des droits des minorités au titre de l'article 3 de la Convention-cadre, qui stipule que « toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou non comme telle, et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ni de l'exercice des droits qui y sont liés ». La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « le droit à la libre identification n'est pas un droit spécifique à la Convention-cadre. Il s'agit de la « pierre angulaire » du droit international relatif à la protection des minorités en général. Cela vaut tout particulièrement pour l'aspect négatif de ce droit : aucun traité bilatéral ou multilatéral, ni aucun autre instrument, n'oblige quiconque à se soumettre, contre sa volonté, à un régime spécial en matière de protection des minorités »¹⁴. La Commission de Venise a également fait référence à ce principe dans plusieurs avis antérieurs¹⁵.

23. Le droit de s'identifier de manière libre et indépendante tel qu'il est formulé dans la loi est rédigé en des termes plus restrictifs que dans la Convention-cadre. En particulier, l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre va plus loin en protégeant expressément le choix individuel d'être traité, ou de ne pas être traité, comme appartenant à une minorité nationale et en prévoyant qu'aucun désavantage ne peut résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. Le Comité consultatif a précisé que la libre identification comporte une dimension situationnelle : les individus doivent rester libres de décider s'ils souhaitent invoquer leur appartenance à une minorité et les droits qui y sont liés, et à quel moment, plutôt que d'être tenus de s'identifier de la même manière dans tous les contextes¹⁶. La loi n'aborde pas non plus plusieurs autres éléments pouvant être considérés comme inhérents à la libre identification, tels que la possibilité d'une affiliation multiple, y compris l'identification à plus d'une minorité ou simultanément à une minorité et à la majorité¹⁷ ; la possibilité d'exprimer son affiliation différemment selon les différents exercices de collecte de données¹⁸ ; et la protection contre les pressions exercées par autrui pour s'identifier, ou ne pas s'identifier, d'une manière particulière¹⁹. Ces garanties revêtent une importance particulière au Monténégro, compte tenu des préoccupations évoquées dans la section « Contexte » concernant les pressions entourant le recensement de 2023, bien que les affiliations multiples aient été autorisées.

24. Les garanties relatives à la libre identification impliquent également des mesures de protection concernant le comportement des autorités. D'une part, les autorités devraient s'abstenir d'imposer, de présumer ou de déterminer de quelque manière que ce soit l'appartenance ethnique d'un individu, d'exiger la cohérence de l'appartenance dans différents contextes, et d'associer un quelconque désavantage au choix de s'identifier ou de ne pas s'identifier à une minorité. En particulier, l'appartenance ne devrait pas être déduite automatiquement à partir de caractéristiques telles que la langue, le nom ou la religion. D'autre part, les autorités devraient prendre des mesures positives pour garantir que la libre identification puisse être exercée efficacement dans la pratique. Cela implique notamment

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Tasev c. Macédoine du Nord*, arrêt du 16 mai 2019, requête n° 9825/13, paragraphe 33. Voir également *Molla Sali c. Grèce* [GC], n° [20452/14](#), § 157, 19 décembre 2018.

¹⁵ Voir par exemple, Commission de Venise, *Macédoine du Nord – Avis sur le projet de loi sur la représentation adéquate et équitable*, [CDL-AD\(2025\)046](#), par. 49 ; [CDL-AD\(2012\)011](#), Avis sur la loi relative aux droits des nationalités de la Hongrie, paragraphe 40 ; et, [CDL-AD\(2009\)032](#), Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ancienne République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008 par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, paragraphe 39.

¹⁶ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 30. ACFC, [Commentaire thématique n°4](#) (2016), paragraphes 9, 11 et 12.

¹⁷ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#) (2016), paragraphe 13.

¹⁸ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#) (2016), paragraphe 16.

¹⁹ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#) (2016), paragraphe 12.

d'informer les personnes appartenant à des minorités nationales de leur droit à s'auto-identifier librement, de veiller à ce que les déclarations d'appartenance soient volontaires, d'autoriser les appartenances multiples le cas échéant, de protéger la confidentialité et l'enregistrement fidèle de ces informations, et de créer les conditions permettant aux individus de faire leur choix sans craindre de subir un désavantage ou de subir des pressions extérieures. Dans des contextes tels que les recensements ou d'autres opérations de collecte de données, cela nécessite également des garanties procédurales appropriées et la participation de représentants des minorités²⁰.

25. Dans son dernier avis sur le Monténégro, le Comité consultatif a réaffirmé que toutes les personnes et tous les groupes concernés devaient être informés de cette possibilité et mis en mesure d'exercer leur droit à s'identifier librement afin de pouvoir accéder à leurs droits. Il ne devrait y avoir aucun obstacle concret au choix de s'affilier à une minorité, ou à plusieurs, ou à la majorité ; ce choix devrait au contraire être fait sans crainte de subir des désavantages ou de perdre du prestige social. De même, la décision individuelle de s'identifier ou non à une minorité particulière doit être respectée par les autres personnes qui s'affilient au même groupe et qui, elles non plus, ne doivent exercer aucune pression dans un sens ou dans l'autre (voir, dans la section « Contexte », les pressions signalées résultant de campagnes visant à inciter à s'identifier d'une manière particulière)²¹.

26. Lors des réunions à Podgorica, les interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs qu'un individu avait la possibilité de se déclarer membre d'un certain groupe minoritaire, mais les modalités de cette déclaration n'ont pas été précisées. Il a été fait référence au recensement qui a eu lieu en 2023 sur la base de la loi relative au recensement de la population, des ménages et des logements adoptés en décembre 2022, qui inclut l'« appartenance ethnique » dans la liste des données à caractère personnel à collecter. Le recensement comprenait des questions facultatives sur l'appartenance ethnique, la langue et la religion. Il était également possible de déclarer plusieurs appartenances²². Toutefois, la loi ne précise pas si la déclaration faite à l'occasion du recensement sert à identifier les membres des groupes minoritaires. Selon certaines informations, la reconnaissance de l'appartenance d'une personne à une minorité donnée (pertinente, par exemple, pour l'élection des membres des conseils des minorités, voir l'article 3, paragraphe 8, de la loi) relève de la compétence des conseils des minorités concernés. Comme l'ont laissé entendre certains interlocuteurs lors de la visite, une personne peut décider de changer d'appartenance à une minorité donnée, bien que les modalités d'un tel changement ne semblent pas claires, en particulier entre deux recensements.

27. À cet égard, il convient de souligner la recommandation du Comité consultatif visant à publier sans délai les données désagrégées issues du recensement, à associer les représentants des minorités nationales à l'analyse et à la publication des données collectées, ainsi qu'à collaborer avec eux pour identifier et traiter les problèmes liés au recensement, notamment en ce qui concerne la libre identification et les campagnes d'affichage²³.

28. La Commission de Venise et la DGII estiment qu'il serait opportun d'intégrer dans la loi une référence explicite au principe de libre identification tel qu'il est formulé à l'article 3 de la Convention-cadre, assortie des garanties pertinentes, notamment la possibilité, sous certaines conditions, de s'affilier à plusieurs groupes minoritaires et de changer d'affiliation.

²⁰ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#) (2016), paragraphes 14 à 17. ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphes 30 à 33.

²¹ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 30. ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#), paragraphes 12 et 14.

²² ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 27.

²³ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 33.

2. La participation des Roms et des Égyptiens

29. Une autre remarque d'ordre général concerne la référence répétée, dans la loi, aux minorités qui « constituent une majorité ou au moins 5 % de la population [dans l'unité d'autonomie locale concernée] ». Ce seuil est fixé comme condition à l'obligation faite à l'administration locale de respecter le principe de représentation proportionnelle, dans le cadre des plans et programmes visant à assurer la participation effective de la population locale à la gestion des affaires publiques ou par la mise en œuvre d'un plan et d'un programme spécifiques, par l'intermédiaire des conseils des nations minoritaires respectives et des autres communautés nationales minoritaires, afin de créer les conditions permettant la participation des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires à l'adoption d'un programme de développement de la commune, à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme, aux budgets et aux actes généraux définissant les droits et obligations des citoyens, ainsi que pour réglementer les modalités et la procédure de participation des nations minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires à la conduite des affaires publiques. Le même seuil s'applique à la désignation d'une autorité chargée d'organiser des débats publics relatifs à ces actes juridiques et à d'autres (projet d'article 28), ainsi qu'à l'obligation de se concerter avec les députés représentant une minorité donnée au sujet de propositions législatives ou réglementaires qui empiètent sur les intérêts de cette minorité sur des questions relatives à la préservation du statut économique et du bien-être des citoyens dans les collectivités locales concernées (article 29, paragraphe 2). La Commission de Venise et la DGII font remarquer qu'une fois le seuil d'« au moins 5 % » établi, la référence à la « majorité » devient superflue. En outre, elles observent que, malgré ce seuil bas, les communautés considérées comme les plus démunies, notamment les Roms et les Égyptiens,²⁴ seraient exclues du processus décisionnel dans tous les aspects de la vie publique, alors qu'elles sont confrontées à des défis majeurs identifiés dans les domaines de l'éducation, du logement, de la documentation et de l'accès aux soins de santé (voir, concernant les besoins de ces communautés, la section « Contexte » ci-dessus)²⁵.

30. La Commission de Venise et la DGII rappellent que, dans son commentaire thématique sur la participation, le Comité consultatif a déclaré : « En règle générale, il convient de soutenir les mesures facilitant la représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes élus. Les dérogations aux seuils électoraux, les sièges réservés ou les droits de veto se sont souvent révélés utiles pour renforcer leur participation au sein des organes élus. Cependant, la simple mise en place de tels dispositifs ne confère pas automatiquement aux personnes appartenant à des minorités nationales une influence réelle et substantielle sur la prise de décision (...). Il convient d'identifier d'autres moyens permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de prendre part à la prise de décision (...). Il convient toutefois d'éviter les mesures visant à atteindre une égalité rigide et mathématique dans la représentation des différents groupes (...). Les mécanismes de consultation constituent un moyen supplémentaire de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels. Toutefois, tout comme la représentation au sein des organes élus peut à elle seule s'avérer insuffisante pour garantir une influence substantielle sur la prise de décision, la simple consultation ne constitue pas un mécanisme suffisant pour assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Compte tenu de la nécessité de prendre en considération les spécificités nationales, les États devraient être encouragés à concevoir un système prévoyant à la fois la représentation des minorités nationales et leur consultation »²⁶.

²⁴ Comme indiqué dans la section Contexte (paragraphe 11), seuls 1,17 % de la population ont déclaré appartenir aux communautés rom et/ou égyptienne, selon le recensement de 2023, et ils n'atteignent le seuil de 5% dans aucune municipalité.

²⁵ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, p. 4.

²⁶ ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#) (2008), « Participation », pages 7 et 8. Voir également le paragraphe 19, selon lequel la participation formelle n'est pas suffisante : les personnes appartenant à des minorités nationales devraient pouvoir exercer une influence substantielle sur les décisions prises et, dans la mesure du possible,

31. Lorsque les mesures traditionnelles visant à l'inclusion des groupes minoritaires s'avèrent inefficaces, comme cela semble être le cas pour les minorités rom et égyptienne au Monténégro (voir le contexte ci-dessus), l'identification de mesures alternatives allant au-delà du seuil de 5 % pourrait constituer une solution appropriée. Faciliter la participation des Roms et des Égyptiens aux processus décisionnels et à la vie publique en général²⁷, ainsi que l'intégration de leurs représentants dans les structures et institutions publiques, est susceptible de favoriser leur intégration et de permettre de mieux répondre à leurs besoins. Des mesures positives²⁸, telles que celles décrites dans les commentaires thématiques (par exemple, les dérogations aux exigences de seuil, les mécanismes de consultation, etc.), peuvent jouer un rôle décisif à cet égard.

3. Composition et transparence de la Commission d'évaluation du Fonds

32. La Commission de Venise et la DGII notent que le projet de loi ne modifie ni la composition de la Commission d'évaluation du Fonds²⁹, qui sélectionne les projets à financer, ni la procédure de sélection de ces projets. L'article 36j, paragraphe 1, prévoit que les membres de la Commission d'évaluation sont nommés par le Parlement. L'article 36k, paragraphe 2, quatrième tiret, exclut les membres, les employés et les bénévoles des conseils des minorités de la nomination en tant que membres de la commission d'évaluation, tandis que l'article 36i, paragraphe 5, exclut les conseils des minorités et leurs présidents de la soumission de projets en vue de l'attribution de fonds. L'article 36i, paragraphe 2, prévoit que les conseils des minorités émettent un avis sur la répartition des fonds avant la décision du conseil d'administration du Fonds. L'article 36m prévoit la procédure de sélection par la Commission d'évaluation du Fonds, sans exiger de cette dernière qu'elle motive l'acceptation, le rejet ou la notation des propositions de projet. Aucun suivi de la mise en œuvre des projets n'est prévu, à l'exception d'un « contrôle interne et d'un audit des projets en cours et achevés concernant l'utilisation conforme à leur finalité et légale des fonds, conformément à la loi régissant le domaine des finances » (article 36r).

33. La composition de la commission d'évaluation et la transparence de la procédure de sélection ont été identifiées comme des enjeux clés par le Comité consultatif, comme cela a déjà été indiqué dans la section « Contexte » ci-dessus. Le Comité consultatif a estimé qu'il était nécessaire « d'assurer une plus grande transparence et une moindre politisation en ce qui concerne le Fonds pour la protection des minorités nationales, et de veiller à ce que les projets financés par cet organisme soient correctement évalués. L'éventail des aides financières et culturelles destinées aux personnes appartenant à des minorités nationales est impressionnant, même s'il convient de garantir une répartition efficace, transparente et politiquement neutre de ces aides. »³⁰ Au cours du dernier cycle de suivi, le Comité consultatif a constaté que le Fonds continuait de susciter la controverse et que « des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour garantir sa transparence, dépolitiser son action et mettre en place une évaluation des projets financés. »³¹. Le Comité consultatif a reconnu « la nécessité de séparer les conseils des minorités nationales et le Fonds, compte tenu des risques de conflit d'intérêts que présentait le système précédent. Cela dit, cela n'a

s'approprier ces décisions ; ainsi que les paragraphes 109 à 112, qui soulignent que la consultation ne devrait pas se limiter aux minorités vivant dans des zones de concentration traditionnelle ou importante et ne devrait pas refléter uniquement les préoccupations des minorités les plus nombreuses.

²⁷ Ce seuil s'applique également à l'utilisation de la langue dans les médias publics locaux, dans les procédures administratives et judiciaires ainsi que dans la conduite de ces procédures, lors de la publication de documents publics et de la tenue des registres officiels, sur les bulletins de vote et autres supports électoraux, ainsi que dans les travaux des organes représentatifs (projet d'article 11, paragraphe 2).

²⁸ Commission de Venise, Liste actualisée des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2025\)002](#), Critère II.E.4, paragraphes 94 à 96.

²⁹ Articles 36j à 36m de la loi.

³⁰ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 7.

³¹ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 15.

manifestement pas atténué l'instrumentalisation des activités du Fonds au service d'intérêts politiques partisans particuliers »³². Le Comité consultatif a également exhorté « les autorités à revoir la procédure de nomination des membres de la Commission d'évaluation du Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités afin de garantir qu'elle soit représentative de toutes les minorités nationales, ainsi que de la diversité au sein des communautés minoritaires, et à prendre des mesures pour remédier à l'instrumentalisation du Fonds au service d'intérêts politiques partisans particuliers »³³. Le Comité consultatif a souligné l'importance que les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs représentants aient confiance dans le processus de décaissement des fonds, et qu'aucun groupe ne soit perçu comme exerçant un contrôle sur le Fonds³⁴.

34. Lors de la visite à Podgorica, ces préoccupations ont notamment été reprises par les conseils des minorités, qui se sont plaints d'être exclus tant de la participation à la Commission d'évaluation que de la possibilité de présenter des demandes de financement pour des projets. Ils ont fait part de leur sentiment que la répartition des fonds entre les projets était inéquitable (la plupart des fonds profitant principalement à une seule minorité) et qu'elle manquait à la fois de justification quant au classement des projets et à l'attribution des fonds, ainsi que de suivi de la mise en œuvre des projets.

35. La Commission et la DGII estiment que la mise en place d'un système transparent d'attribution des financements aux projets, comprenant notamment l'obligation pour la commission d'évaluation de motiver l'acceptation, le rejet ainsi que la notation des propositions de projets³⁵, contribuerait à rétablir la confiance dans le processus de décaissement des fonds parmi les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs représentants.

C. Le projet d'amendements

Articles 1 et 2 du projet de loi

36. L'article 1 du projet de loi modifie l'article 11, paragraphe 3, de la loi qui définit le régime juridique régissant l'usage officiel des langues minoritaires dans les communes comptant au moins 5 % de population minoritaire. En ajoutant « dans les médias publics locaux », l'amendement étend l'usage des langues minoritaires, actuellement prévu uniquement pour les procédures administratives et judiciaires, la publication de documents publics et la tenue des registres officiels, sur les bulletins de vote et autres supports électoraux, ainsi que pour les travaux des organes représentatifs. En outre, l'article 2 du projet de loi porte la fréquence minimale de diffusion des programmes culturels d'une à deux fois par mois (article 12, paragraphe 4, de la loi) et étend cette obligation aux médias créés par les collectivités locales (article 12, paragraphe 3, de la loi).

37. La Commission de Venise et la DGII rappellent que, dans son troisième commentaire thématique, le Comité consultatif a déclaré que « [l]es médias jouent un rôle important en ce qui concerne les droits linguistiques des minorités nationales. Le droit de recevoir et de diffuser des informations et des idées dans une langue minoritaire, tel que stipulé à l'article 9 de la Convention-cadre, dépend de possibilités effectives d'accès aux médias. De plus, la possibilité de recevoir et de diffuser des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on peut communiquer est une condition préalable à une participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle. Par ailleurs, pour que la langue puisse se développer dans tous les domaines et servir à son locuteur de

³² ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 57.

³³ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 62.

³⁴ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 58.

³⁵ Voir également la liste actualisée des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphe 70 : « En principe, l'obligation de motiver s'applique également aux décisions administratives. »

moyen de communication à part entière, elle doit être présente dans la sphère publique, y compris dans les médias publics. La présence des langues minoritaires dans les médias publics renforce encore la cohésion sociale, car elle reflète une politique globale d'inclusion à l'égard des minorités, fondée sur la reconnaissance et l'encouragement à l'auto-reconnaissance »³⁶.

38. La Commission de Venise et la DGII notent que l'extension de l'usage des langues minoritaires a été unanimement saluée par tous les interlocuteurs. Lors de la visite à Podgorica, aucune information n'a pu être recueillie permettant de savoir si des crédits budgétaires avaient été alloués pour permettre aux médias publics locaux de s'adapter à la nouvelle disposition et à l'usage officiel régulier des langues minoritaires. Toutefois, dans leurs observations écrites du 5 octobre 2026, les autorités monténégrines ont précisé que les modifications avaient été convenues avec l'Union des municipalités et que les budgets des collectivités locales concernées devraient couvrir ces coûts³⁷. Les nouveaux budgets des municipalités pour les exercices financiers prochains devraient être votés avant la fin de l'année en cours et inclure les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des modifications. La Commission et la DGII rappellent que le Comité consultatif a déclaré que « [l]a diffusion dans les langues minoritaires nécessitant souvent des efforts supplémentaires en matière de traduction et d'élaboration d'une terminologie adéquate, les dotations budgétaires allouées à ces programmes doivent être ajustées »³⁸. Compte tenu de ce qui précède, la Commission et la DGII se félicitent de l'extension de l'usage des langues minoritaires dans les médias locaux et de la fréquence accrue des programmes culturels.

39. En outre, la Commission de Venise et la DGII rappellent la considération précédente³⁹ selon laquelle, d'après le recensement de 2023, les communautés roms et égyptiennes n'atteignent pas ce seuil dans aucune commune, ce qui limite l'efficacité de cette mesure pour les groupes qui ont le plus besoin de protection. Cela revêt une importance particulière au regard du Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif, selon lequel : « [u]ne attention particulière devrait être accordée aux besoins des minorités numériquement plus restreintes ou des groupes particulièrement vulnérables, tels que les communautés roms, qui ont généralement un accès très limité aux médias dans leur propre langue et souffrent d'un manque de journalistes qualifiés formés pour travailler dans une langue minoritaire. »⁴⁰ Le Comité consultatif a donc recommandé dans son commentaire que « [l]es autorités devraient accorder un financement accru aux organisations ou aux médias représentant ces minorités afin de faire connaître leur identité, leur langue, leur histoire et leur culture à la majorité »⁴¹. Enfin, au cours des réunions, il a été précisé que le « nombre d'heures approprié » de diffusion, mentionné à l'article 12, paragraphe 3, de la loi, est fixé par la loi sur les services de médias audiovisuels (loi AVMS). Cette référence pourrait être explicitée dans la loi.

Article 3 du projet de loi

40. L'article 3 du projet de loi supprime l'exigence prévue à l'article 13, paragraphe 6, selon laquelle l'accès à l'enseignement dans une langue minoritaire pour les élèves et les étudiants n'appartenant pas à une minorité devait être limité à celles « avec lesquelles ils vivent ». La

³⁶ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#) (2012), Droits linguistiques, paragraphe 40. Voir également l'article 11 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

³⁷ Article 49 de la loi sur les médias audiovisuels, « Journal officiel du Monténégro », n° 054/24 du 11 juin 2024.

³⁸ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#) (2012), Droits linguistiques, paragraphe 42. Voir aussi l'article 5(3) du Règlement européen sur la liberté des médias ([Règlement \(UE\) 2024/1083](#) — un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur), qui stipule que les « procédures de financement garantissent que les fournisseurs de médias de service public disposent de ressources financières suffisantes, durables et prévisibles correspondant à l'accomplissement de leur mission de service public et leur permettant de se développer dans le cadre de celle-ci ».

³⁹ Voir ci-dessus, section B.2. concernant la participation des Roms et des Égyptiens.

⁴⁰ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#) (2012), Droits linguistiques, paragraphe 42.

⁴¹ ACFC, [Commentaire thématique n° 3](#) (2012), Droits linguistiques, paragraphe 42.

recommandation CM/Rec(2022)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour la culture démocratique reconnaît le rôle fondamental de l'éducation plurilingue et interculturelle « pour l'épanouissement personnel et professionnel, l'équité, l'intégration sociale, l'exercice des droits de l'homme et la participation à la culture démocratique »⁴². Dans ses Commentaires thématiques⁴³, le Comité consultatif a fait valoir que la meilleure pratique consiste à garantir le droit d'apprendre une langue minoritaire en intégrant les langues minoritaires dans le système scolaire public et dans la partie obligatoire du programme scolaire, y compris les langues des minorités numériquement plus restreintes⁴⁴. La Commission de Venise et la DGII considèrent qu'il s'agit d'un amendement positif, dans la mesure où il élargit l'accès à l'enseignement des langues minoritaires à tous les élèves, indépendamment de leur appartenance à une minorité donnée ou du fait qu'ils vivent au sein d'une communauté minoritaire, et où il s'inscrit dans une démarche inclusive.

Article 4 du projet de loi

41. L'article 4 du projet de loi modifiant l'article 18, paragraphe 2, prévoit que le directeur d'un établissement scolaire dispensant un enseignement dans les langues minoritaires peut également être élu par les collectivités locales autonomes (au lieu des communes). La Commission de Venise et la DGII rappellent que, selon le Comité consultatif, « les États parties devraient promouvoir le recrutement, la promotion et la rétention, au sein de l'administration et des services publics, de personnes appartenant à des minorités nationales, tant au niveau national qu'au niveau local »⁴⁵. La Commission et la DGII se félicitent donc de cet amendement.

42. La Commission de Venise et la DGII notent également que, selon cette disposition, le directeur doit être élu « conformément à la loi », sans que la loi applicable soit précisée. Au regard du principe de sécurité juridique⁴⁶, la Commission de Venise et la DGII recommandent de rendre cette référence explicite.

Article 5 du projet de loi

43. L'article 5 du projet de loi introduit, à l'article 22, paragraphe 2, de la loi, le principe de la représentation proportionnelle pour la participation des minorités à la gouvernance : « Les nations minoritaires et les autres communautés nationales minoritaires, ainsi que leurs membres, ont le droit de faire valoir leurs intérêts et de participer effectivement à la gouvernance et au contrôle public de celle-ci, *conformément au principe de la représentation proportionnelle*. » Au paragraphe (3), il prévoit la possibilité pour les minorités de coopérer non seulement avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales, mais aussi avec *des établissements, des associations et des milieux universitaires*, qu'ils soient *gouvernementaux ou non gouvernementaux*. Le principe de la représentation proportionnelle correspond au libellé de l'article 79, paragraphe 1, de la Constitution, qui fait référence aux notions de représentation « authentique » (9e tiret) et « proportionnelle » (10e tiret)⁴⁷. La

⁴² Recommandation [CM/Rec\(2022\)1](#) du Comité des ministres aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour la culture démocratique, annexe, p. 11.

⁴³ ACFC, [Commentaire thématique n° 1](#) (2024), Éducation, paragraphe 105.

⁴⁴ ACFC, [Commentaire thématique n° 1](#) (2024), Éducation, paragraphe 102. Voir également [le premier avis sur la Lituanie](#) ; [le quatrième avis sur la Suède](#) ; [le cinquième avis sur la Slovaquie](#) ; [le cinquième avis sur la Finlande](#). Voir également l'article 8 de la [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#).

⁴⁵ ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#) (2008), Participation, paragraphe 41. Voir également l'article 10 de la [Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#).

⁴⁶ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), chapitre B.

⁴⁷ Article 79, paragraphe 1, de la Constitution : « 9) le droit à une représentation authentique au sein du Parlement de la République du Monténégro et des assemblées des collectivités locales dans lesquelles elles représentent une part significative de la population, conformément au principe de la discrimination positive ; 10) le droit à une

Commission de Venise et la DGII estiment que la terminologie utilisée correspond à celle de la Constitution, mais notent que l'expression « conformément à la loi » ne précise pas à quelle loi il est fait référence. Elles invitent donc les autorités à rendre cette référence explicite, comme l'exige le principe de sécurité juridique⁴⁸.

Articles 6, 7 et 8 du projet de loi

44. Les articles 6, 7 et 8 du projet de loi, qui modifient les articles 25, 26 et 28 de la loi, élargissent le droit des minorités à une représentation proportionnelle⁴⁹ et à la participation au niveau de l'autonomie locale. L'importance de renforcer les droits et la participation des minorités au niveau local a été soulignée par le Comité consultatif à de nombreuses reprises, par exemple en ce qui concerne les élections⁵⁰, l'intégration dans l'administration et les services publics⁵¹, et, plus généralement, le Comité consultatif a déclaré que « [l]a mise en place de structures gouvernementales spécialisées chargées des minorités nationales au sein des autorités nationales, régionales ou locales peut contribuer à améliorer la participation des minorités aux affaires publiques »⁵². La Commission et la DGII saluent donc ces amendements, mais relèvent un manque de clarté quant aux mécanismes pratiques d'identification et de détermination de l'appartenance à une minorité (comme déjà souligné dans les considérations générales ci-dessus), et réitèrent leur observation selon laquelle les minorités les plus vulnérables (ne remplissant pas le seuil de 5 %) restent exclues dans certains cas (article 28). La référence à d'autres législations figurant à l'article 25, paragraphe 1, « conformément à la loi », et à l'article 26, paragraphe 1, « en vertu de la loi », devrait également être clarifiée.

Article 9 du projet de loi

45. L'article 9 du projet de loi modifie l'article 29 de la loi en ajoutant, d'une part, la « culture » à la liste des domaines liés aux minorités devant être préservés et, d'autre part, en étendant les procédures de coordination (qui permettent aux députés élus conformément au principe de la discrimination positive d'intervenir sur les projets de lois ou de règlements qu'ils estiment porter atteinte de manière substantielle aux intérêts de ces nations minoritaires et autres communautés nationales minoritaires) aux questions relatives à la préservation du statut économique et du bien-être au sein des collectivités locales où les minorités représentent au moins 5 %. En ce qui concerne l'inclusion de la culture parmi les domaines protégés, la Commission et la DGII rappellent que l'article 5 de la Convention-cadre établit l'obligation pour les États parties de promouvoir les conditions de préservation et de développement des cultures et des identités des minorités nationales, objectif qui est mieux servi si le champ d'application est interprété de manière large. Le Comité consultatif a noté que l'objectif de l'article 5 de la Convention-cadre « est de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales ne s'assimilent pas, mais soient en mesure de préserver et de développer leurs identités distinctes et de jouir activement de leurs droits en tant que minorités »⁵³. Cet amendement est donc bienvenu. En ce qui concerne le deuxième amendement, les autorités du Monténégro, dans leurs observations écrites du 5 octobre 2026, ont fourni des précisions supplémentaires concernant la portée et la définition des termes « situation économique et

représentation proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'État et les organes des collectivités locales »

⁴⁸ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphes 48-49.

⁴⁹ À l'article 25 de la loi, la traduction utilise l'expression « représentation proportionnelle », mais le texte original emploie le même terme que celui figurant à l'article 79, paragraphe 1, alinéa 10, de la Constitution (proportionnel), ainsi que dans les projets d'articles 22, paragraphe 2, et 28 de la loi.

⁵⁰ ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#) (2008), Participation, paragraphe 101.

⁵¹ ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#) (2008), Participation, paragraphe 41.

⁵² ACFC, [Commentaire thématique n° 2](#) (2008), Participation, paragraphe 103.

⁵³ ACFC, [Commentaire thématique n° 4](#) (2016), « La Convention-cadre : un outil clé pour gérer la diversité à travers les droits des minorités – Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », paragraphe 67. Voir également l'article 12 de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

bien-être ». Ils ont notamment précisé que « l'objectif de cette disposition est de permettre, dans le cadre du rôle consultatif et participatif des députés élus conformément au principe de la discrimination positive, l'examen de questions susceptibles d'avoir un impact direct sur la situation économique et sociale de la population au sein des collectivités locales où les peuples minoritaires et autres communautés nationales minoritaires constituent soit la majorité, soit au moins 5 % de la population. L'expression « situation économique et bien-être des citoyens » doit être comprise au sens large, comme englobant les questions relatives aux conditions de vie et à la réalisation des intérêts économiques et sociaux des citoyens, y compris, entre autres, les possibilités d'emploi et d'activité indépendante, l'accès aux opportunités économiques, la protection sociale, l'accès aux services publics essentiels, à l'éducation et aux soins de santé, aux infrastructures locales, aux conditions de logement, ainsi que d'autres questions liées à la qualité de vie et à la participation égale des citoyens à la vie économique et sociale de la communauté locale⁵⁴. » La Commission et la DGII remercient les autorités monténégrines pour cette précision, qui pourrait être ajoutée à la note explicative du projet de loi.

Article 10 du projet de loi

46. L'article 10 du projet de loi modifie l'article 33 de la loi en remplaçant les références aux « municipalités urbaines » par celles de la capitale Podgorica et de la capitale historique Cetinje. Il semble s'agir d'une simple question linguistique de nature administrative. La Commission et la DGII notent toutefois que l'article 33, qui définit la composition et le fonctionnement des conseils des minorités, ne prévoit pas de mesures visant à garantir l'équilibre entre les sexes au sein de ces conseils, comme cela avait déjà été relevé dans la résolution CM/ResCMN(2015)2 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à la mise en œuvre par le Monténégro, en 2015, de la Convention-cadre⁵⁵. Dans son dernier avis sur le Monténégro, le Comité consultatif a déclaré que « la question de l'équilibre entre les sexes au sein de ces conseils n'a pas été abordée. La situation reste préoccupante, très peu de femmes participant aux travaux de ces six instances »⁵⁶. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGII recommandent de prendre les mesures appropriées pour garantir l'équilibre entre les sexes au sein des conseils des minorités. Dans leur réponse écrite du 5 octobre 2026, les autorités monténégrines ont fait part de leur intention de présenter une proposition visant à mettre en œuvre cette recommandation.

47. Par ailleurs, le Comité des ministres a souligné en 2015 que « [l]es conseils des minorités [étaient] perçus par de larges pans de la société monténégrine comme des instruments de

⁵⁴ Elles ont également ajouté : « Parallèlement, le terme « bien-être » ne constitue pas une autorisation juridiquement indéterminée d'intervenir dans tous les domaines de la politique publique. Il fait plutôt référence aux questions et mesures, au niveau local, susceptibles d'avoir un impact direct ou significatif sur les conditions de vie et socio-économiques des citoyens. Son objectif est de garantir que, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques locales, il soit dûment tenu compte des circonstances et des besoins spécifiques de la population, y compris ceux des peuples minoritaires et des autres communautés nationales minoritaires.

Le seuil de 5 % de la population sert exclusivement à établir l'existence d'une présence minoritaire suffisamment importante pour justifier l'application de ce mécanisme participatif au niveau local. Il ne constitue pas une condition pour la jouissance des droits économiques ou sociaux, ni ne justifie un traitement différencié des citoyens en ce qui concerne la jouissance de ces droits.

Le terme « préservation » doit être compris comme la protection contre la détérioration des conditions de vie économiques et sociales et, le cas échéant, l'adoption de mesures visant à améliorer ces conditions. En conséquence, l'objectif de cette disposition n'est pas de préserver une situation économique particulière existante en toutes circonstances, mais plutôt de protéger et d'améliorer les conditions nécessaires pour garantir une vie digne, l'égalité des chances et la participation effective des citoyens à la vie économique et sociale de la collectivité locale ».

⁵⁵ Résolution [CM/ResCMN\(2015\)2](#) relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par le Monténégro, paragraphe 1, point a) : « Il n'existe aucun mécanisme garantissant un équilibre entre les sexes au sein de leur composition ».

⁵⁶ ACFC, [4e avis sur le Monténégro](#), 2024, paragraphe 18 ; voir également le paragraphe 7 et, en ce qui concerne les Égyptiens, la page 44.

clientélisme politique ». De même, la Commission de Venise, dans son avis précédent, avait mis en évidence un risque de politisation de ces conseils en raison de « la participation de ces membres *de droit*, qui sont des responsables politiques de par leur fonction et des membres de partis politiques »⁵⁷. Les retours reçus de différents interlocuteurs lors de la visite à Podgorica, ainsi que les contributions écrites ultérieures, ont fait état du fait que, plus de dix ans plus tard, les conseils des minorités sont (et sont perçus comme) fortement influencés par des intérêts politiques. La Commission de Venise et la DGII considèrent que les conseils des minorités ne sont pas des organes de l'État et devraient avoir pour priorité les intérêts de la communauté qu'ils représentent, plutôt que de se contenter de suivre des intérêts politiques. Elles recommandent donc d'envisager de s'attaquer au problème de la politisation des conseils des minorités et de renforcer davantage la représentativité, au sein du conseil, de la pluralité des opinions au sein d'une minorité. Dans leur mémoire du 5 octobre 2026, les autorités monténégriennes font référence aux dispositions légales décrivant la composition des conseils des minorités, la présence de membres de droit, ainsi que le mode d'élection des membres élus par l'assemblée électorale. Les autorités soulignent que le fait que les membres de droit ne participent pas à l'assemblée électorale « garantit la dépolitisation du Conseil ». La Commission de Venise et la DGII estiment que cela ne peut être considéré comme une garantie suffisante, étant donné que, comme mentionné ci-dessus, les conseils des minorités seraient (et sont perçus comme) fortement influencés par des intérêts politiques.

Article 11 du projet de loi

48. L'article 11 du projet de loi modifie le délai prévu à l'article 33 bis, paragraphe 2, de la loi pour la présentation des rapports des conseils des minorités. Bien que cette modification relève du pouvoir discrétionnaire de l'État, la Commission de Venise et la DGII font remarquer que l'obligation faite au ministère de rendre un avis n'est assortie d'aucun délai précis, ce qui peut nuire à la sécurité juridique⁵⁸.

Articles 13 et 17 du projet de loi

49. Les articles 13 et 17 du projet de loi modifient les articles 36 dž, paragraphe 3, et 36k, paragraphe 1, de la loi en adaptant les exigences en matière de formation pour le directeur du Fonds et les membres de la commission d'évaluation des projets. Ces modifications semblent mineures : elles abaissent le niveau de formation requis des candidats à l'équivalent d'une licence, sans exiger désormais une année de spécialisation, qui est en fait remplacée par une année supplémentaire d'expérience dans le cas du directeur et par une combinaison d'expérience en matière d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de projets pour les membres de la commission d'évaluation des projets. Lors de la visite à Podgorica, certains interlocuteurs ont exprimé leur préférence pour l'exigence précédente, plus élevée en termes de formation formelle. Toutefois, la Commission et la DGII notent que l'expérience spécialisée plus poussée exigée pourrait bien compenser (voire renforcer) l'aptitude du candidat. De plus, ces modifications pourraient présenter l'avantage d'augmenter le nombre de candidats potentiels possédant les qualifications requises, ce qui ne doit pas être sous-estimé dans un pays à la population limitée, comptant de nombreuses minorités dont les effectifs sont réduits. En tout état de cause, cette question relève de la discrétion des autorités de l'État.

Articles 15 et 16 du projet de loi

50. Les articles 15 et 16 du projet de loi modifient respectivement l'article 36h, paragraphe 1 (fixant un délai pour l'annonce de l'appel d'offres public en vue de l'attribution des fonds) et l'article 36i, paragraphe 5 (limitant l'éligibilité des présidents des conseils pour la soumission de projets) et paragraphe 6 (relatif au nombre de projets pouvant être soumis) de la loi. Le

⁵⁷ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2015\)033](#), paragraphe 22.

⁵⁸ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphes 49-50.

projet d'article 36i, paragraphe 6, de la loi dispose que « Ne peuvent participer à l'appel d'offres public pour l'attribution des fonds visé au paragraphe 1, point 2, du présent article, les organisations non gouvernementales, les personnes morales et les personnes physiques dont *deux projets, à savoir un projet d'un montant ne dépassant pas 5 % du total des fonds alloués au financement des projets destinés à soutenir les activités visées à l'article 36, paragraphe 1, de la présente loi, ont été financés au cours de l'année civile par décision du Fonds* ». La Commission de Venise et la DGII estiment que la formulation n'est pas tout à fait claire et doit être reformulée. Les deux autres amendements, qui relèvent en substance de la discrétion de l'État, peuvent être considérés comme positifs dans la mesure où le projet d'article 36h, paragraphe 1, renforce la transparence de la procédure de soumission des projets, conformément à l'exigence de prévisibilité de la loi⁵⁹, et où le projet d'article 36i, paragraphe 5, limite les conflits d'intérêts potentiels et complète de manière cohérente la disposition existante qui exclut déjà les conseils des minorités de la possibilité de présenter des projets⁶⁰. Les conseils des minorités gèrent déjà leurs propres fonds, et leurs présidents jouent un rôle crucial dans la gestion de ces fonds et des activités qui y sont liées.

51. La Commission de Venise et la DGII notent également que l'article 36i, paragraphe 9, de la loi prévoit que les modalités d'évaluation des projets, ainsi que la présentation et le contenu des formulaires et des documents requis pour la soumission d'un projet, sont fixées par le ministère. Cette disposition va à l'encontre de la recommandation formulée par la Commission de Venise dans son avis précédent⁶¹, visant à éliminer toute ingérence indue de l'exécutif dans le processus d'attribution des subventions par le Fonds. La Commission avait souligné que le pouvoir de « prescrire » les modalités d'évaluation des projets et de décider de la forme et du contenu des formulaires de demande ainsi que de tout autre document exigé des demandeurs est problématique, car il permet au pouvoir exécutif d'exercer une influence sur l'accès aux subventions et doit donc être interprété de manière restrictive. Il a été observé que le conseil d'administration du Fonds (dont la composition comprend des représentants tant du ministère que du Parlement), conjointement avec la commission d'évaluation des projets (composée de membres hautement qualifiés), est mieux à même d'assumer cette fonction. La Commission de Venise et la DGII réitèrent donc la recommandation précédente visant à éliminer toute ingérence indue de l'exécutif dans le processus d'attribution des subventions par le Fonds, ce qui répondrait également à la demande de toutes les parties prenantes de simplifier, moderniser et clarifier cette procédure lourde et excessivement bureaucratique. Dans leur mémoire écrit du 5 octobre 2026, les autorités monténégrines font référence à l'article 36j de la loi, qui décrit la composition de la commission d'évaluation des projets et le mode d'élection de ses membres, ainsi qu'à l'article 36k, paragraphe 1, qui définit les conditions requises pour être élu membre de cette commission. Toutefois, aucune référence n'est faite à l'article 36j, paragraphe 9, ni aux préoccupations soulevées par la Commission de Venise et la DGII.

Article 18 du projet de loi

52. L'article 18, paragraphe 2, du projet de loi modifie l'article 36lj, paragraphe 1, de la loi en introduisant un troisième tiret, qui prévoit la révocation pour faute d'un membre de la Commission d'évaluation des projets. Comme indiqué dans la liste de contrôle actualisée relative à l'État de droit, le principe de sécurité juridique exige que la loi soit « formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit d'adapter leur conduite en conformité avec celle-ci »⁶². En particulier, la proportionnalité des peines et des sanctions doit être reconnue et respectée⁶³. La Commission de Venise et la DGII observent que, bien que les autorités aient fait référence, lors des réunions à Podgorica, à un code

⁵⁹ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), paragraphes 49-50.

⁶⁰ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), critère de référence B.2, Stabilité et cohérence de la loi.

⁶¹ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2015\)033](#), paragraphe 53.

⁶² Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), par. 49.

⁶³ Commission de Venise, *op. cit.*, [CDL-AD\(2025\)002](#), critère de référence B.4.v.

d'éthique général, le terme « faute grave » reste vague et indéfini, et une définition plus claire ou une référence à un code de conduite spécifique devrait être introduite afin d'éviter les révocations arbitraires. Dans leur mémoire écrit du 5 octobre 2026, les autorités monténégrines ont proposé d'aligner cette disposition sur l'article 95, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les fonctionnaires et les agents de l'État, qui définit comme l'une des fautes graves dans l'exercice de ses fonctions officielles « le manquement aux obligations professionnelles, ou leur exécution négligente, tardive ou imprudente », étant donné que les agents du Fonds sont également soumis à la loi sur les fonctionnaires et les agents de l'État. La Commission de Venise et la DGII estiment que cela pourrait constituer une solution appropriée.

Article 20 du projet de loi

53. L'article 20 du projet de loi introduit des dispositions transitoires permettant au directeur actuel du Fonds et aux membres de la commission d'évaluation des projets de « continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à la fin » de leur mandat. Ces dispositions devraient être revues, car il n'est pas clair s'ils doivent continuer à exercer leurs fonctions *jusqu'à* la fin de leur mandat, auquel cas il faudrait veiller à ce qu'il n'y ait pas d'interruption jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ; ou *après* la fin de leur mandat, auquel cas cela devrait être précisé, à condition qu'ils ne retardent pas indûment l'entrée en vigueur effective des nouvelles règles concernant le directeur du Fonds et les membres de la commission d'évaluation des projets.

V. Conclusion

54. Par lettre du 14 mai 2026, M. Fatmir Gjeka, ministre des Droits humains et des minorités du Monténégro, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur les droits et libertés des minorités, que la Commission a élaboré conjointement avec la DGII du Conseil de l'Europe.

55. La demande initiale porte sur un ensemble précis d'amendements modifiant 19 articles de la loi et ajoutant deux nouveaux projets d'articles. Les amendements concernent l'utilisation des langues minoritaires dans les médias publics locaux, le domaine de l'éducation dans les langues minoritaires, la participation renforcée des minorités à la gouvernance et, plus généralement, dans tous les domaines au niveau de l'autonomie locale, ainsi que la modification de certaines dispositions relatives au Fonds pour la protection et l'exercice des droits des minorités en matière de délais administratifs ou de conditions d'éligibilité, auxquelles s'ajoutent quelques dispositions transitoires.

56. Au cours de la visite, le ministre des Droits humains et des minorités a élargi la portée de la demande et a invité les rapporteurs à formuler toute proposition qu'ils jugeraient pertinente pour améliorer, de manière plus générale, la législation relative aux questions des minorités. Suite à cette demande élargie du ministre, le présent avis prend en considération certaines questions clés identifiées par le Comité consultatif et par le précédent avis de la Commission de Venise, afin de formuler des considérations générales en vue d'une amélioration supplémentaire de la loi. Par conséquent, la portée du présent avis est élargi ; il traite principalement du processus législatif et de certaines considérations générales, suivis d'une analyse article par article des projets d'amendements. Le fait que le présent avis n'examine pas certaines dispositions ou certains aspects de la loi actuelle et des amendements ne doit pas être interprété comme exprimant une opinion, qu'elle soit positive ou négative, sur ces dispositions ou ces questions.

57. En ce qui concerne le processus législatif, la Commission de Venise et la DGII saluent le travail mené par le groupe de travail dans un esprit d'inclusion, ainsi que la phase de consultation publique. À mesure que le processus avance, la Commission et la DGII expriment l'espoir que la procédure parlementaire se déroulera dans le cadre d'un processus consultatif

et inclusif, dans le plein respect des principes de bonne législation. La Commission souligne l'importance d'une analyse approfondie, d'une évaluation d'impact et de consultations avec les parties prenantes nationales pour la poursuite du processus législatif.

58. La Commission de Venise et la DGII estiment que, dans l'ensemble, le projet de loi constitue une initiative positive, élargissant le champ d'application des droits des minorités et de leur participation, en particulier au niveau local. Toutefois, après avoir examiné le texte dans son ensemble et à la lumière des conclusions du Comité consultatif ainsi que de l'avis précédent de la Commission de Venise, la Commission et la DGII considèrent que son impact pourrait être renforcé à la lumière des considérations générales suivantes.

59. Tout d'abord, il conviendrait d'intégrer dans la loi une référence explicite au principe de libre identification tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, assortie des garanties pertinentes, y compris la possibilité, dans des conditions précises, de s'affilier à plus d'un groupe minoritaire et de changer d'affiliation.

60. En outre, lorsque les mesures traditionnelles visant à l'inclusion des groupes minoritaires s'avèrent inefficaces, comme cela semble être le cas pour les minorités rom et égyptienne au Monténégro, l'identification de mesures alternatives allant au-delà du seuil de 5 % pourrait constituer une solution appropriée. Faciliter la participation des Roms et des Égyptiens aux processus décisionnels et à la vie publique en général, ainsi qu'intégrer leurs représentants dans les structures et institutions publiques, est susceptible de favoriser leur intégration et de mieux répondre à leurs besoins. Les mesures positives peuvent jouer un rôle décisif à cet égard.

61. Étant donné qu'il est reconnu qu'il existe une perception largement répandue selon laquelle la répartition des fonds alloués aux projets en faveur des minorités est inéquitable, la mise en place d'un système transparent d'attribution des projets, exigeant de la commission d'évaluation qu'elle motive l'acceptation, le rejet et la notation des propositions de projets, contribuerait à rétablir la confiance dans le processus de décaissement des fonds parmi les personnes appartenant à des minorités nationales et leurs représentants.

62. En outre, la Commission de Venise et la DGII souhaitent formuler les recommandations suivantes concernant les projets d'amendements à la loi :

- (1) introduire des mesures positives visant à garantir l'équilibre entre les sexes au sein des conseils des minorités ;
- (2) envisager de remédier à la question de la politisation des conseils des minorités et de renforcer encore la représentativité, au sein de ces conseils, de la pluralité des opinions au sein d'une minorité ;
- (3) éliminer toute ingérence indue du pouvoir exécutif dans le processus d'attribution des subventions par le Fonds, afin de renforcer son indépendance et de simplifier, moderniser et clarifier cette procédure lourde et excessivement bureaucratique ; et
- (4) aligner, comme proposé, la disposition relative à la révocation pour faute d'un membre de la Commission d'évaluation des projets sur l'article 95, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les fonctionnaires et les agents de l'État, qui qualifie de manquement grave aux obligations professionnelles « le manquement à ses obligations professionnelles, ou leur exécution négligente, tardive ou imprudente ».

63. La Commission de Venise et la DGII restent à la disposition des autorités monténégrines pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.