



Participation civile au processus décisionnel

Première visite d'information au Monténégro

22-26 JUIN 2026

RAPPORT

Approuvé par la Conférence des OING
lors de son Assemblée générale (28 septembre - 2 octobre 2026)

Table des matières

Introduction	3
Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG et leur participation au processus décisionnel.....	6
Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG	6
Une nouvelle loi sur les organisations non gouvernementales	8
Cadre juridique pour la participation civile au processus décisionnel.....	10
Transparence du financement des ONG	14
Les points de vue exprimés par les ONG – un regard critique.....	17
Processus de consultation et groupes de travail	17
Financement public des organisations non gouvernementales	21
Viabilité et environnement des donateurs	26
Retour d'informations sur les initiatives et le plaidoyer des organisations non gouvernementales.....	27
Accès à l'information	28
Liberté de réunion	29
Pression sur les médias et sur la société civile	30
Préoccupations sectorielles.....	31
« Le facteur Union européenne »	32
État de droit et accès à la justice.....	32
Conclusion	36
Brève synthèse des préoccupations de la société civile.....	39
Recommandations	41
Aux pouvoirs publics du Monténégro	41
Aux organisations de la société civile au Monténégro.....	44
À la Conférence des OING.....	44
Références clés	46
Normes internationales.....	46
Documents de l'Union européenne.....	46
Législation du Monténégro	46
Documents stratégiques et politiques du Monténégro	47
Rapports de contrôle et institutions indépendantes.....	48
Rapports de suivi et travaux de recherche	48
Sites internet	49
ANNEXE	50
Programme de la visite.....	50

Mention d'information relative à l'IA : ce rapport a été rédigé à l'aide d'outils d'IA générative. (Ceux-ci ont été utilisés pour vérifier la disponibilité d'informations plus récentes liées à la législation, aux textes d'application et aux pratiques, ainsi que pour l'orthographe, la relecture et la révision de ce document.)

Introduction

La Conférence des OING du Conseil de l'Europe effectue des visites dans les États membres afin de mieux comprendre la coopération entre les ONG (associations, fondations et fonds de dotation) et les décideurs. Les discussions et les échanges d'expériences au cours des visites de la délégation du Conseil de l'Europe s'inscrivent dans le cadre d'une analyse plus large de l'effectivité et de l'efficacité de diverses formes de participation de la société civile aux processus d'élaboration des politiques et aux processus décisionnels (étant entendu que la participation civile à la prise de décision politique est un droit dont jouissent tous les citoyennes et citoyens et qui n'est pas réservé à la seule société civile organisée).

Lors de la visite, la délégation de la Conférence des OING se concentre plus particulièrement sur les points suivants :

- Les modalités de la participation démocratique et la capacité réelle de la société civile à contribuer aux politiques et aux lois, ainsi que le niveau de dialogue et la qualité des échanges entre les acteurs publics et ceux de la société civile. La délégation évalue les possibilités offertes à la société civile de prendre part aux politiques publiques (élaboration des lois et des politiques publiques, mécanismes de consultation/participation/codécision, participation à l'évaluation de l'impact des politiques et des lois, fonctionnement en pratique, mécanismes en place et situation concrète aux niveaux national et infranational/municipal, relations de partenariat dans le cadre desquelles certaines activités sont prises en main par des organisations de la société civile, par exemple dans les domaines social, sanitaire, éducatif ou en matière de soutien apporté à certains groupes sociaux), ainsi que les outils utilisés dans la pratique, notamment les solutions numériques et technologiques visant à faciliter les interactions.
- La situation actuelle de l'espace civique et l'existence d'un environnement favorable au fonctionnement de la société civile (aspects juridiques, financiers et autres). Sont notamment prises en considération les dimensions organisationnelles et autres du cadre général applicable aux activités des organisations de la société civile dans leur ensemble, les différentes formes de soutien auxquelles les organisations de la société civile peuvent avoir accès, ainsi que les conditions dans lesquelles des changements ont été récemment mis en œuvre ou sont prévus. Le contexte sociopolitique actuel

ainsi que l'environnement dans lequel les organisations de la société civile travaillent aujourd'hui sont également abordés.

Le terme « ONG », employé tout au long de ce rapport, correspond à la définition qui en est donnée dans la Recommandation 2007(14) du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe. Selon cette Recommandation, *« les ONG sont des entités ou organisations autonomes volontaires créées pour réaliser les objectifs essentiellement non lucratifs de leurs fondateurs ou adhérents. Elles n'incluent pas les partis politiques »* (article I.1).

Dans le cadre de ce rapport, la participation civile (citoyenne) à la prise de décision politique est considérée comme relevant du droit à la liberté de réunion et d'association, du droit à la liberté d'expression, du droit de pétition et du droit d'accès à l'information d'intérêt public. Les références aux normes internationales et aux bonnes pratiques pertinentes pour la visite d'information de la Conférence des OING sont les suivantes :

- la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- la Charte sociale européenne ;
- la Convention sur l'accès aux documents publics (2009) ;
- la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992) ;
- la Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local ;
- la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe ;
- la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe ;
- les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association ;
- les Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme élaborées par l'OSCE (2014) ;
- les Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 27 septembre 2017 ;
- le Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel (2009) ;

- le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques ;
- la déclaration des Nations Unies sur les défenseurs des droits de l'homme (1998) ;
- la Résolution 38/12 (2018) du Conseil des droits de l'homme de l'ONU sur le champ d'action de la société civile.

Chaque visite d'information donne lieu à un rapport qui met en lumière les questions importantes et parfois cruciales (sur le plan socioéconomique et politique) identifiées lors des rencontres avec les représentant-es des ONG et des ministères concernés ainsi qu'avec d'autres organismes publics de l'État membre hôte. Le rapport formule en conclusion des recommandations sur la manière de remédier aux problèmes critiques détectés, en tenant compte des normes internationales régissant la liberté de réunion et d'association, la liberté d'expression, le droit de pétition et le droit d'accès à l'information d'intérêt public, qui sont autant d'éléments essentiels au droit à la participation civile à la prise de décision politique.

La Conférence des OING a effectué sa première visite officielle au Monténégro du 22 au 25 juin 2026. Cette visite a été réalisée avec le concours de son organisation partenaire, le Centre for Civic Education (CCE, centre pour l'éducation civique), qui s'est chargée de la logistique et de l'organisation des réunions avec des ONG actives dans les domaines de la justice, des droits humains, de la lutte contre les discriminations, des médias, des migrations et de la démocratie. La délégation tient à remercier tout particulièrement Mme Daliborka Uljarevic et Mme Mira Popovic Trstenjak de l'ONG Centre for Civic Education, sans l'accompagnement avisé desquelles nous n'aurions jamais pu engager une concertation aussi large et approfondie avec les acteurs clés.

Les réunions avec les autorités publiques ont été organisées avec l'appui de la Représentation permanente du Monténégro auprès du Conseil de l'Europe. Pendant la visite, la délégation de la Conférence des OING a rencontré les personnes suivantes : Mme Dragana Kazanegra-Stanisic, secrétaire d'État, et son équipe au ministère de l'Intérieur ; M. Ernad Suljevic, ministre du Développement et des investissements régionaux et de la Coopération avec les ONG, et son équipe au sein du ministère ; M. Bojan Bozovic, ministre de la Justice, et son équipe ; M. Sinisa Bjekovic, Médiateur, et son équipe ; M. Nikolla Camaj, Vice-Président du Parlement monténégrin ; M. Marash Dukaj, ministre de l'Administration publique, et son équipe ; ainsi qu'une délégation de l'Union des municipalités du Monténégro.

La délégation de la Conférence des OING était composée de M. Gerhard ERMISCHER, Président de la Conférence, de M. Simon MATTHIJSEN, membre de la Commission permanente, de M. Goran MILETIC, membre du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG et membre de la Commission permanente de la Conférence, ainsi que de Mme Maria DAHLE, Directrice de la Human Rights House Foundation et représentante de cette dernière auprès de la Conférence des OING.

Ce rapport se concentre de par sa conception sur l'environnement de travail dans lequel la société civile évolue au Monténégro. Dans leur exposé de la situation telle qu'elle est perçue

dans leurs rangs, les porte-paroles des ONG ont illustré leurs propos par de nombreux exemples tirés de leurs expériences de coopération avec les autorités et ont notamment fait part de plusieurs sources de préoccupations et de mécontentement. La délégation estime que ces sujets appellent un examen plus approfondi que ne le permettraient de brèves mentions dans une discussion plus large et plus générale sur la coopération. Aussi, un aperçu des problématiques les plus souvent soulevées par les interlocuteurs et interlocutrices issus de la société civile est-il fourni en annexe. L'ensemble de ces points met en évidence un décalage majeur entre l'engagement officiel en faveur de l'intégration européenne, des principes démocratiques et de la coopération avec la société civile, d'une part, et les témoignages livrés à la délégation par bon nombre des personnes avec qui nous avons échangé, d'autre part.

Toutes les rencontres avec des organisations de la société civile tenues durant la visite se sont déroulées conformément à la règle de Chatham House. Les participant-es se sont exprimés étant entendu que leurs propos pourraient être utilisés dans ce rapport, mais que ni leur identité ni celle de leur organisation ne sauraient être divulguées. Les opinions résumées ci-après sont par conséquent attribuées collectivement aux organisations rencontrées par la délégation, sans citer aucun nom de personne ni d'organisation, sauf si cette position avait déjà fait l'objet d'une déclaration publique de leur part.

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG et leur participation au processus décisionnel

Cadre juridique pour le fonctionnement des ONG

L'établissement d'un cadre juridique favorable aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la participation des citoyennes et citoyens (démocratie participative) figure *de facto* parmi les conditions politiques requises pour l'adhésion des pays des Balkans occidentaux à l'Union européenne et fait régulièrement l'objet d'un examen dans les rapports sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion établis par la Commission européenne (CE). La Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission européenne (DG-NEAR) a élaboré les Lignes directrices pour le soutien de l'Union européenne à la société civile dans la région de l'élargissement 2021-2027, qui proposent une série d'indicateurs et de critères de référence spécifiques permettant de suivre les progrès accomplis dans la mise en place d'un environnement favorable aux ONG et à la participation citoyenne dans les pays candidats. Ces éléments sont ensuite exploités pour l'élaboration des rapports d'avancement et dans le cadre du processus de programmation des fonds accordés au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III) de l'Union européenne et destinés à la société civile¹. Le Monténégro étant le pays candidat le plus avancé sur la voie de l'intégration à l'UE, il est soumis à des normes plus exigeantes. Dans son rapport 2025, la Commission avait estimé que les organisations de la société civile

¹DG NEAR, *Guidelines for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027*, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/07b56d11-c610-44d9-9dc5-c718a1899680_en?filename=EU-Guidelines-for-Support-to-Civil-Society-in-the-Enlargement-region-2021-2027.pdf

œuvrant au Monténégro « opèrent en règle générale dans un environnement favorable » et que « le cadre institutionnel et juridique global permettant à la société civile d'agir dans le pays est en place », bien qu'elle ait aussi fait état de critiques publiques et d'allégations formulées par de hauts responsables publics visant à discréditer le travail et la réputation des défenseurs et défenseuses des droits humains².

La Constitution du Monténégro garantit la liberté d'association et d'activité politique, syndicale et autres, sans obligation d'autorisation préalable et sous réserve uniquement d'un enregistrement auprès de l'autorité compétente³. Elle garantit également la liberté de réunion pacifique, sans obligation d'autorisation préalable, soumise à une procédure de notification préalable aux autorités compétentes⁴ et dispose que les droits humains et les libertés fondamentales ne peuvent être limités que par la loi, dans la mesure nécessaire pour satisfaire la finalité pour laquelle cette limitation est autorisée dans une société ouverte et démocratique⁵.

Le cadre juridique applicable aux ONG est fixé dans la loi sur les organisations non gouvernementales, adoptée en 2011 et dont le texte a été remanié en profondeur en 2017 puis en 2024⁶. Le terme « organisation non gouvernementale » désigne les associations (organisations fondées sur l'adhésion de leurs membres) et les fondations (organisations sans adhésion). Ce texte régit également l'établissement et le fonctionnement des bureaux de représentation d'ONG étrangères. Une association est créée par au moins trois membres fondateurs, personnes physiques ou morales, dont une au moins doit avoir sa résidence, son domicile ou son siège au Monténégro. Les personnes âgées de 14 ans et plus peuvent fonder une association avec l'accord de leur représentant-e légal. Une fondation peut être constituée par un ou plusieurs membres fondateurs, indépendamment de leur lieu de résidence ou du lieu d'établissement de leur siège, et peut aussi être établie par testament⁷.

Le ministère chargé de la coopération avec les ONG, à savoir actuellement le ministère du Développement et des investissements régionaux et de la Coopération avec les organisations non gouvernementales, tient à jour trois registres : le registre des associations, le registre des fondations et le registre des bureaux de représentation des ONG étrangères. L'enregistrement est gratuit et le ministère est tenu d'inscrire l'organisation dans le registre dans un délai de 20 jours à compter du dépôt d'une demande en bonne et due forme⁸.

²Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, SWD(2025) 754 final, Bruxelles, 4 novembre 2025, pp. 24-25, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/9ae69ea7-81d6-4d6a-a204-bd32a379d51d_en?filename=montenegro-report-2025.pdf

³*Ustav Crne Gore* (mne.), article 53, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/ustav-crne-gore.html>

⁴*Ibid.*, article 52.

⁵*Ibid.*, article 24.

⁶*Zakon o nevladinim organizacijama* (mne.), « Službeni list CG », br. 39/11, 37/17, 84/24 <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-nevladinim-organizacijama.html>

⁷*Ibid.*

⁸*Kako registrovati NVO u Crnoj Gori* (mne.), Gouvernement du Monténégro, <https://wapi.gov.me/download/770b6832-6550-4743-a277-292591e89ed3?version=1.0>

L'enregistrement confère la personnalité juridique. Les registres sont consultables par le public sur la plateforme eNVO⁹.

Début septembre 2026, les registres comptaient 11 695 associations, 463 fondations et 148 bureaux de représentation d'ONG étrangères enregistrées depuis leur création, dont 7 333 associations, 315 fondations et 126 bureaux de représentation étaient actifs¹⁰. En 2025, le ministère a traité 803 dossiers d'enregistrement et en a clôturé 771 : il a rendu des décisions sur 317 demandes d'enregistrement, 298 demandes d'enregistrement de modifications des données enregistrées et 38 demandes de suppression d'une organisation du registre ; 112 demandes ont été rejetées et 32 dossiers restaient en suspens à la fin de l'année¹¹.

Les actifs d'une ONG ne peuvent être utilisés que pour réaliser les objectifs définis dans ses statuts et ne peuvent pas être distribués aux membres fondateurs ou adhérents, aux membres des organes de direction ou du personnel, ni aux personnes qui leur sont liées. Une ONG est autorisée à mener une activité économique, sous réserve d'un enregistrement préalable à cette fin. Toutefois, si les recettes tirées de cette activité dépassent le montant de 4 000 euros au titre de l'année civile, ou 20 % des recettes annuelles totales de l'année civile précédente, alors tout revenu perçu au-delà de ce seuil doit être reversé au budget de l'État et l'activité commerciale doit être suspendue pour le reste de l'année civile¹². Les amendes prévues en cas d'infraction à la loi sont comprises entre 30 et 800 euros, ce qui représente une somme modeste à tous points de vue et confère à la sanction un effet dissuasif limité.

Deux textes législatifs adjacents affaiblissent le cadre. La législation fiscale inclut plusieurs mesures incitatives en faveur de la philanthropie, mais son interprétation de la notion « d'intérêt public » est plus restrictive que celle utilisée dans la loi sur les organisations non gouvernementales, ce qui limite les avantages fiscaux octroyés pour soutenir la société civile. La loi sur le volontariat ne répond pas à son ambition de promouvoir cette pratique, car elle considère le volontariat davantage comme une forme de travail que comme une activité civique¹³.

Une nouvelle loi sur les organisations non gouvernementales

Le nouveau projet de loi sur les organisations non gouvernementales a été préparé et soumis à un processus de consultation publique de 40 jours (du 25 juillet au 2 septembre 2025), qui s'est accompagné de tables rondes organisées à Bijelo Polje, à Bar et à Podgorica et a donné lieu à 186 propositions écrites. Le rapport de synthèse sur la consultation a été publié le

⁹Registre eNVO, ministère du Développement et des investissements régionaux et de la Coopération avec les organisations non gouvernementales, <https://ngo.gov.me/>

¹⁰*Ibid.*, consulté le 2 septembre 2026.

¹¹Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, *Izveštaj o radu za 2025. godinu* (mne.), Podgorica, mars 2026, <https://wapi.gov.me/download-preview/baf53506-1a2e-4a00-b0fa-d11167dd753a?version=1.0>

¹²*Zakon o nevladinim organizacijama* (mne.), article 29.

¹³Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, p. 24.

25 septembre 2025¹⁴. Les objectifs affichés de la réforme sont une plus grande sécurité juridique, une meilleure gestion des ressources publiques, la numérisation des procédures, y compris l'enregistrement électronique et l'établissement d'un registre électronique des ONG, l'instauration de délais contraignants et de critères de décision plus clairs pour l'allocation des fonds publics, l'extension du cofinancement au-delà des projets bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne, la réglementation des changements de statut, tels que la fusion, la scission et l'acquisition, et le renforcement de la supervision¹⁵.

La consultation a également mis au jour les points de discord. Les ONG ont en effet exprimé les préoccupations suivantes : la charge administrative supplémentaire et les délais de traitement plus longs que généreraient les nouvelles obligations en matière d'enregistrement, le projet de restriction du droit de créer une organisation applicable aux personnes condamnées pour certaines infractions pénales spécifiques, le niveau des amendes prévues et, plus important encore, la proposition d'abandonner la dotation basée sur un pourcentage fixe du budget, ce qui créerait une dépendance du secteur vis-à-vis du bon vouloir de chaque ministère¹⁶. Les observations formulées portaient principalement sur la composition et l'indépendance des commissions d'évaluation, l'objectivité des évaluateurs et évaluatrices indépendants, les conflits d'intérêts, les limites relatives à la concentration du financement au profit d'un petit nombre d'organisations et le préfinancement des projets bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne. La plupart des propositions détaillées relatives aux procédures de financement ont été rejetées au motif que ces questions devront être réglementées par les textes d'application plutôt que par le texte de loi lui-même¹⁷. Lors de la visite de la délégation de la Conférence des OING au Monténégro, la majorité des organisations ont salué un processus d'élaboration de la loi qui avait été ouvert, mais ont regretté que toutes leurs observations n'aient pas été intégrées dans le projet de texte définitif.

En novembre 2025, la Commission européenne a rapporté que la phase de consultation publique sur le projet de loi était arrivée à son terme, mais que le texte n'avait pas été adopté¹⁸. Dans son rapport annuel de 2025, le ministère compétent a indiqué que les arbitrages interministériels étaient toujours en cours et que l'adoption devait intervenir d'ici la fin du deuxième trimestre de 2026¹⁹. L'une des principales préoccupations soulevées par les interlocuteurs et interlocutrices de la société civile et partagée par la délégation réside dans l'équilibre des pouvoirs exécutif et judiciaire dans le projet de loi. Les dispositions détaillées pourraient conférer aux autorités une latitude considérable pour déterminer quelles organisations sont autorisées à exercer leurs activités, ce qui est susceptible de

¹⁴Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o nevladinim organizacijama (mne.), br. 01-056/25-1234/28, Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa NVO, 25 septembre 2025, <https://wapi.gov.me/download/5ca56c55-7fce-4b7f-afa7-a1ff044948e4?version=1.0>

¹⁵Ibid.

¹⁶Konsultativni sastanak o izmjenama Zakona o NVO okupio predstavnike institucija i civilnog sektora (mne.), Resursni centar / CRNVO, 20 novembre 2025, <https://resursnicentar.me/konsultativni-sastanak-o-izmjenama-zakona-o-nvo-okupio-predstavnike-institucija-i-civilnog-sektora/>

¹⁷Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o nevladinim organizacijama (mne.), op. cit.

¹⁸Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, p. 24.

¹⁹Izveštaj o radu za 2025. godinu (mne.), op. cit.

donner lieu à une application arbitraire ou sélective. Cette problématique est particulièrement manifeste dans l'article 12 du projet de loi, qui énonce une liste étendue d'infractions pénales susceptibles d'empêcher une personne de fonder une ONG. De même, des inquiétudes ont été exprimées à l'égard de l'article 65 portant sur les exigences en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux au titre du cadre Moneyval, qui est libellé de façon trop imprécise d'après certaines personnes avec qui nous avons échangé. La délégation a invariablement encouragé les autorités à soumettre le projet de loi à la Commission de Venise pour avis, ce qui a suscité des réactions divergentes de la part des représentant·es du Gouvernement. Le ministre des Investissements régionaux, en particulier, a argué que le processus mis en œuvre au niveau national était déjà suffisamment transparent et complet, tandis que le ministre de la Justice a fait preuve d'une plus grande ouverture à l'égard de cette proposition. Le secrétaire d'État a mis en question la nécessité d'un avis de la Commission de Venise et a proposé sa propre interprétation de la portée du texte proposé. D'après les représentant·es des autorités publiques rencontrés par la mission, on note toutefois une réelle disposition à actualiser ces deux articles et à solliciter un avis de la Commission de Venise sur cette loi.

Cadre juridique pour la participation civile au processus décisionnel

La participation civile à l'élaboration des politiques est régie par la loi sur l'administration publique et les décrets d'application connexes. Cette loi prévoit que tout ministère qui prépare une loi ou une stratégie doit engager un débat public afin de consulter les populations concernées, à de rares exceptions près portant notamment sur la défense et la sécurité, le budget annuel, les situations d'urgence et certaines modifications techniques de portée limitée. Si le débat public n'a pas lieu, le ministère est tenu d'en justifier par écrit²⁰. Ce texte dispose en outre que les organes de l'administration publique coopèrent avec les ONG en permettant leur participation aux débats publics sur les projets de lois et de stratégies, d'une part, et aux groupes de travail et autres instances de travail constitués pour préparer des réglementations ou travailler sur des questions d'intérêt commun, d'autre part. Il habilite à ce titre le Gouvernement à définir les critères et la procédure de sélection des représentant·es des ONG au sein de ces structures²¹.

Les instruments régissant le cadre pour la participation civile sont les suivants :

- la Constitution du Monténégro (articles 47, 52 et 53) ;
- la loi sur les organisations non gouvernementales ;
- la loi sur l'administration publique ;
- le décret relatif à la sélection des représentant·es des organisations non gouvernementales au sein des instances de travail des organes de l'administration publique et à la tenue de débats publics lors de la préparation des lois et stratégies ;

²⁰Zakon o državnoj upravi (mne.), "Službeni list CG", br. 78/18, 70/21 i 52/22, article 52, <https://me.propisi.net/zakon-o-drzavnoj-upravi/>

²¹Ibid., article 79.

- la stratégie de coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales 2022-2026, et les plans d'action connexes ;
- le décret relatif au financement des projets et programmes des organisations non gouvernementales dans des domaines d'intérêt public ;
- le décret relatif à la procédure et aux modalités de cofinancement des projets et programmes des organisations non gouvernementales bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne.

Le décret relatif à la sélection des représentant·es des organisations non gouvernementales au sein des instances de travail et à la tenue des débats publics énonce les procédures à suivre dans ces deux domaines. Pour les instances de travail, l'autorité compétente publie un appel public. Toute organisation qui remplit les conditions requises dispose d'un délai de 10 jours pour proposer une candidature. L'autorité publie ensuite la liste de candidat·es admissibles ainsi que des organisations qui les ont désignés. Le ou la responsable de l'autorité nomme le ou la candidat·e qui a reçu le plus grand nombre propositions de candidatures et tranche personnellement en cas d'égalité. Le décret ne prévoit pas de voies de recours contre cette sélection. Pour les lois et les stratégies, le processus de participation se déroule en deux temps. Les ministères sont tenus de publier, dans un délai de 15 jours suivant l'adoption de leur programme de travail annuel, la liste des textes pour lesquels un débat public sera organisé. La consultation du public intéressé intervient lors de la phase initiale de rédaction du projet de texte, elle dure au minimum 15 jours et donne lieu à la publication d'un rapport de synthèse sur les contributions reçues. Le débat public sur le projet de texte est ouvert pour une durée comprise entre 20 et 40 jours et prend la forme de tables rondes et d'observations écrites. Il s'accompagne de la publication simultanée du projet de texte, de l'exposé des motifs et de l'analyse d'impact réglementaire. Dans un délai de 15 jours à compter de la clôture du débat public, le ministère est tenu de publier un rapport de synthèse qui précise le nombre et la structure des participant·es et expose les raisons ayant conduit à l'acceptation ou au rejet des observations formulées.

Le décret impose notamment aux ministères de publier, dans un délai de 15 jours à compter de l'adoption de leur programme de travail annuel, la liste des lois et stratégies qui feront l'objet d'un débat public sur leur site internet respectif ainsi que sur le portail en ligne du gouvernement²². Les consultations du public intéressé, les débats publics et les appels à candidature pour les représentant·es des organisations non gouvernementales au sein des organes de travail sont publiés via le module de participation électronique du portail eUprava, qui offre également une fonctionnalité de pétition en ligne²³.

Le Conseil de coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales est le mécanisme institutionnel central de dialogue avec la société civile. Il a été établi par décision gouvernementale le 13 février 2025. Ses membres ont été

²²Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (mne.), "Službeni list CG", br. 41/18, <https://www.gov.me/dokumenta/bd8e60de-985b-46b6-8cdf-60550c3a1bd1>

²³Module e-Participacija du portail eUprava, <https://euprava.gov.me/e-participacija>

nommés en septembre 2025 et son assemblée constitutive s'est tenue le 22 décembre 2025. Le Conseil se compose de 24 membres, dont 12 représentent les organes de l'administration publique et 12 représentent les organisations non gouvernementales et ont été sélectionnés à l'issue d'un processus d'appel public couvrant plusieurs secteurs tels que le développement de la société civile, l'État de droit, les droits humains, l'environnement, l'éducation, la culture, la protection sociale, la santé, le sport et la jeunesse. Ernad Suljević, ministre du Développement et des investissements régionaux et de la Coopération avec les organisations non gouvernementales, le préside et Zorana Marković, Directrice exécutive du CRNVO (centre de développement des organisations non gouvernementales), en a été élue vice-présidente²⁴. Ses missions incluent la rédaction d'avis sur les projets de réglementation et de documents stratégiques qui touchent les organisations non gouvernementales, le suivi de la mise en œuvre de la stratégie de coopération, la formulation de recommandations pour l'amélioration des consultations publiques et des débats publics, l'établissement de normes relatives au financement des ONG au titre du budget de l'État et la préparation d'une nouvelle stratégie de coopération pour la période après 2027²⁵. Au fil des entretiens, bon nombre des organisations ont pointé du doigt le fait que la plupart des représentant·es des ONG au sein du Conseil manquent de notoriété ou ont des liens avec certains ministres ; elles ont aussi déploré que la majorité d'entre eux ne sont pas véritablement représentatifs de la société civile. Lors de ces échanges, des doutes ont également été exprimés sur le processus de sélection des ONG, étant donné que les critères de sélection se fondent exclusivement sur le nombre de lettres de soutien émanant d'autres ONG, ce qui soulève plusieurs interrogations. Un premier risque réside dans le fait que ce type de critère est particulièrement vulnérable à la manipulation. Il a ainsi été rapporté que plusieurs personnes ont fondé de multiples associations en leur propre nom ou sous des prête-noms (au nom de membres de leur famille et d'amis) dans le but de générer des lettres de soutien pour appuyer leur candidature à un siège dans l'un des organes consultatifs. Un second risque tient au fait que ce seul critère fondé sur des lettres de soutien est susceptible de conduire à l'inclusion d'ONG qui ont un conflit d'intérêts ou qui ne sont pas pertinentes ou compétentes pour le but visé, qu'il s'agisse d'organisations partisans, d'organisations non gouvernementales organisées par le gouvernement, non autonomes, ou d'organisations qui ne possèdent pas l'expertise ou l'expérience requise dans le domaine.

Avant décembre 2025, le Conseil ne s'était plus réuni depuis octobre 2021. Ainsi, le principal canal officiel de dialogue structuré entre le Gouvernement et la société civile est resté en sommeil pendant plus de quatre ans²⁶. Dans le premier rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie de coopération entre les organes de l'administration publique et les ONG 2022-2026, l'échec de la constitution du Conseil était imputé au fait que des représentant·es des ONG n'avaient été désignés que pour trois des six secteurs requis. Il était en outre rappelé

²⁴Započeo sa radom Savjet za saradnju organa državne uprave i nevladinih organizacija (mne.), RTNK, 22 décembre 2025, <https://rtnk.me/drustvo/zapocao-sa-radom-savjet-za-saradnju-organa-drzavne-uprave-i-nevladinih-organizacija/>

²⁵*ibid.*

²⁶Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, p. 24. La Commission a rappelé que le Conseil « devrait reprendre ses travaux pour la première fois depuis octobre 2021 ».

que, sur les 34 activités prévues dans le cadre de la Stratégie, seules trois des six activités arrivées à échéance en 2022 avaient été mises en œuvre pour moitié tandis que les trois autres n'avaient pas été engagées : la simplification des procédures d'enregistrement, l'établissement d'un registre des volontaires et le portail de données ouvertes figuraient parmi les mesures non concrétisées²⁷. La Commission européenne a depuis estimé que la Stratégie est désormais mise en œuvre mais que « son application concrète reste inadéquate pour ce qui est du financement public des ONG et de leur participation aux consultations publiques²⁸. »

Le Monténégro est membre du Partenariat pour un gouvernement ouvert depuis 2011 et a adopté à ce titre plusieurs plans d'action successifs. Le Mécanisme de rapport indépendant (IRM) a publié en 2025 son rapport de résultats sur le plan d'action 2022-2024²⁹. Le plan d'action actuel, qui s'étend jusqu'en 2029, comprend cinq engagements : la participation des citoyennes et citoyens aux processus décisionnels, la transparence fiscale, le renforcement de l'intégrité et la responsabilité publique dans la lutte contre la corruption, l'ouverture des collectivités locales et la gouvernance numérique.

Le cadre, selon ses propres termes, est pour l'essentiel conforme aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques adoptées par le Comité des Ministres en 2017³⁰. Dans le dernier rapport de suivi régional, publié en juin 2026, le Monténégro se classe en première position des pays des Balkans occidentaux pour l'élaboration et la coordination des politiques, avec 41 points sur 100. Toutefois, ce résultat ne satisfait, d'après ses auteurs, qu'aux critères fondamentaux en matière de transparence décisionnelle. Entre novembre 2024 et novembre 2025, des consultations publiques ont été organisées à un stade précoce des travaux préparatoires pour 3 des 72 documents stratégiques et 7 des 155 textes de loi. Des débats publics ont été tenus pour 30,56 % des documents stratégiques et 40,65 % des lois adoptées ; sous la 28^e législature, seuls 47 % des projets de loi portés par le Gouvernement ont été soumis à un débat public. Les avis des débats publics ont été publiés sur le portail eUprava dans 24 % des cas ; toutefois, aucune observation n'a été reçue via ce portail. Une analyse d'impact réglementaire a été réalisée pour 93 % des projets de loi portés par le Gouvernement, mais seulement pour 44 % des documents stratégiques³¹. Dans le cadre du même rapport, 69 % des citoyennes et citoyens interrogés ont exprimé le sentiment de ne pas avoir eu la possibilité de participer à l'élaboration des lois et des stratégies³².

²⁷Ministarstvo javne uprave, *Izveštaj o implementaciji Strategije saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026 za 2022. godinu* (mne.), mars 2023, <https://wapi.gov.me/download-preview/75c8255b-80b2-4424-a8b7-43feb68d330d?version=1.0>

²⁸Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, p. 24.

²⁹Partenariat pour un gouvernement ouvert, Monténégro, <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>

³⁰*Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques*, CM(2017)83, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017, <https://search.coe.int/cm/?i=09000016807509e3>

³¹Institut alternativa, *Crna Gora prva u regionu u razvoju i koordinaciji politika, ali daleko od dobrog rezultata* (mne.), 15 juin 2026, présentant les résultats du WeBER 3.0 PAR Monitor, <https://institut-alternativa.org/crna-gora-prva-u-regionu-u-razvoju-i-koordinaciji-politika-ali-daleko-od-dobrog-rezultata/>

³²*Ibid.*

La Commission européenne tire les mêmes conclusions, exprimées en des termes différents. Les normes relatives à l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles, incluant l'analyse d'impact réglementaire et la consultation publique, sont en place, mais « elles ne sont pas toujours mises en œuvre » et le Monténégro « devrait s'efforcer de faire en sorte que l'ensemble des initiatives législatives suivent une procédure de consultation inclusive et transparente »³³. Les modifications de la législation électorale adoptées en 2025 n'ont pas fait l'objet d'une consultation sur le fond avec les parties intéressées et les organisations de la société civile n'ont pas été conviées à participer aux travaux sur le programme de réforme dans le Plan de croissance pour les Balkans occidentaux en dépit de leurs appels répétés à y être associées³⁴.

Transparence du financement des ONG

Le Monténégro est l'un des rares pays de la région où le niveau des financements publics alloués aux ONG est inscrit dans la loi et échappe ainsi aux arbitrages lors des négociations budgétaires annuelles. Depuis l'adoption des modifications à la loi sur les organisations non gouvernementales en 2017, une part minimale de 0,5 % du budget annuel est allouée aux ONG, dont, au minimum : 0,3 % est dédié à des projets et programmes relevant de domaines d'intérêt public, 0,1 % est consacré à des programmes dans le domaine de la protection des personnes en situation de handicap et 0,1 % est affecté au cofinancement de projets bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne³⁵. Les modalités d'application de cette dotation sont fixées par le décret relatif au financement des projets et programmes des organisations non gouvernementales dans les domaines d'intérêt public, le règlement régissant le contenu des appels publics et la documentation des candidatures, et le décret relatif à la procédure et aux modalités de cofinancement des projets et programmes des organisations non gouvernementales bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne. Les appels publics sont gérés par les ministères concernés et les propositions reçues sont évaluées en commissions avec la participation d'évaluateurs et d'évaluatrices indépendants sélectionnés à l'issue d'un appel à candidatures (25 évaluateurs et évaluatrices ont ainsi été sélectionnés pour 2026)³⁶.

Le tableau ci-dessous présente les enveloppes allouées et les montants effectivement distribués pour les derniers exercices pour lesquels ces données sont disponibles, ainsi que les montants cumulés depuis la mise en place du système actuel d'établissement de rapports.

Financement public des projets et programmes des organisations non gouvernementales

Période et ligne budgétaire	Enveloppe allouée (en euros)	Montant effectivement distribué (en euros)	Part distribuée	Appels publics et projets

³³Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, pp. 25-26.

³⁴Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, pp. 3 et 24-25.

³⁵*Finansiranje NVO* (mne.), Gouvernement du Monténégro, <https://www.gov.me/clanak/finansiranje-nvo>

³⁶*Ibid.*

Période et ligne budgétaire	Enveloppe allouée (en euros)	Montant effectivement distribué (en euros)	Part distribuée	Appels publics et projets
2024, toutes lignes budgétaires confondues	6 982 730	6 154 753	88,14 %	23 appels publics annoncés
2025, financement des projets des ONG	Plus de 6 000 000	Non disponible	Non disponible	
2025, cofinancement de projets bénéficiant d'un soutien financier de l'UE	1 508 000	1 278 000	84,80 %	53 projets
2026, prévisionnel	6 453 000	Sans objet	Sans objet	17 domaines prioritaires, 11 ministères
Total cumulé, depuis 2009	37 048 000	32 844 000	88,65 %	

Source : Rapport annuel du ministère responsable en 2025 et aperçu des fonds alloués et distribués communiqué à la délégation³⁷.

Les données relatives aux appels publics, aux décisions d'allocations de fonds et aux registres du secteur sont centralisées sur la plateforme sveonvo.me, tandis que les données sur les projets financés depuis 2009 sont publiées sur le portail dédié au financement des organisations non gouvernementales³⁸.

Les points faibles résident davantage dans la conformité et la qualité du processus que dans la disponibilité des fonds. La Commission européenne a estimé qu'en dépit de l'obligation prescrite par la loi sur les organisations non gouvernementales, tous les ministères ne lancent pas d'appels à propositions pour financer les projets des ONG et que le Monténégro doit encore renforcer la capacité des ministères en matière de planification stratégique, de suivi et d'évaluation du soutien apporté aux organisations de la société civile³⁹. L'écart constaté entre l'enveloppe allouée et les fonds effectivement distribués, qui se monte à plus de 11 % en moyenne depuis 2009, est symptomatique du même problème : des appels publics annoncés tardivement, des critères inadaptés à l'objectif visé et des décisions prises alors que la capacité administrative nécessaire à leur exécution fait défaut⁴⁰. D'après plusieurs ONG, une part significative des fonds disponibles est captée par des organisations sans trace d'activité, décrites à la délégation comme des organisations « fantômes » ou des ONG organisées par le gouvernement, affiliées à des partis politiques. Ce phénomène ne tiendrait

³⁷Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, *Izveštaj o radu za 2025. godinu* (mne.), Podgorica, mars 2026, <https://wapi.gov.me/download-preview/baf53506-1a2e-4a00-b0fa-d11167dd753a?version=1.0> ; et *Overview of Total Funds Allocated and Awarded, 2018-2025*, données fournies à la délégation.

³⁸Voir <https://sveonvo.me/> et <https://www.finansiranjenovo.me/>

³⁹Commission européenne, *Montenegro 2025 Report*, p. 24.

⁴⁰*Izveštaj o radu za 2025. godinu* (mne.), op. cit.

pas, d'après elles, à des irrégularités isolées mais relèverait plutôt d'une caractéristique structurelle alimentée par le népotisme et le clientélisme. Il a également été rapporté à la délégation que les rapports sur les appels publics ne sont pas publiés rétrospectivement, qu'ils ne sont pas systématiquement disponibles, qu'ils ne sont pas toujours l'objet d'une évaluation de la qualité et qu'ils servent à présenter les ministères sous un jour favorable. Les organisations ont renvoyé la délégation à l'avis défavorable de la Cour des comptes pour étayer cette conclusion⁴¹.

Les critiques formulées sur les critères de notation portaient sur des questions spécifiques. Les candidatures émanant du nord du pays se voient attribuer dix points supplémentaires car cette région est considérée comme défavorisée ; cinq points sont octroyés aux candidatures en partenariat, alors même que les organisations dans certains secteurs spécialisés n'ont pas la possibilité d'en former, faute d'autre organisation avec laquelle s'associer dans le pays. Une organisation qui vient d'être créée ne peut prétendre à aucun point au titre de l'expérience, ce qui exclut sa candidature d'entrée de jeu. Les sommes allouées ne font qu'exacerber le problème : les subventions sont octroyées pour une période de six ou douze mois, leur montant est insuffisant pour employer du personnel et les tarifs versés sont sans commune mesure avec les coûts réels : une organisation peut ainsi proposer une heure de psychothérapie pour deux euros tandis que le ministère paie 0,70 euro pour une heure dans un centre de soins de jour. Les organisations qui luttent contre la violence à l'égard des femmes ont indiqué à la délégation que les besoins des refuges pour femmes avaient été estimés à 250 000 euros et que le montant de la subvention octroyée s'élevait à 128 000 euros.

Les démarches de candidature ont essuyé les critiques les plus vives. Une candidature est rejetée dès lors que l'administration considère qu'une pièce est manquante, sans aucune possibilité de régulariser l'omission ; il n'est pas possible de déposer le dossier à un guichet contre un reçu ; la soumission par voie électronique n'est pas disponible ; et enfin la liste des pièces exigées change d'un appel public au suivant. Les organisations ne peuvent par conséquent pas prouver le contenu du dossier déposé et en photographient désormais les différents éléments avant de soumettre leur candidature. La plateforme présentée comme une preuve de la numérisation en cours du système a été décrite par les organisations censées l'utiliser comme un mirage. Le manque de transparence du mécanisme de recours contre un refus a été pointé du doigt : obtenir une audience prend environ trois ans et aucune organisation de la société civile n'a encore obtenu gain de cause face à l'État ; ces démarches sont, en tout état de cause, jugées futiles dans la mesure où les ministères font l'objet de remaniements et déclinent ensuite toute responsabilité pour les actes de leurs prédécesseurs. Les organisations renoncent par conséquent à engager tout recours.

Les propositions formulées lors de la consultation publique sur le projet de loi cernaient avec précision les faiblesses structurelles persistantes : la composition et l'indépendance des commissions d'évaluation, l'objectivité des évaluateurs et évaluatrices indépendants, la

⁴¹Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji: Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini* (mne.), br. 01-035/24-373/24, Podgorica, 17 juillet 2024.

gestion des conflits d'intérêts, la concentration des financements au profit d'un nombre limité d'organisations, et l'absence d'un mécanisme fonctionnel pour le préfinancement des projets soutenus par l'Union européenne, ce qui exclut de fait les organisations de petite envergure des activités bénéficiant d'un financement de l'Union européenne. La réponse des rédacteurs et rédactrices du texte, consistant à renvoyer la plupart de ces questions aux futurs textes d'application, relève davantage de la forme que du fond du problème. Un pourcentage garanti énoncé dans la loi constitue une véritable mesure de sauvegarde de l'indépendance du secteur ; la même garantie inscrite dans un décret gouvernemental n'offre pas le même niveau de protection.

Les points de vue exprimés par les ONG – un regard critique

Les organisations de la société civile rencontrées par la délégation n'ont pas remis en question la description du cadre juridique présentée ci-dessus. Leurs critiques portaient sur ce qu'il advient dans ce cadre. Un même constat a été exprimé, sous une forme ou une autre, lors de la quasi-totalité des réunions avec la délégation : les organisations prennent part à toutes les activités auxquelles elles sont conviées mais ne sont pas satisfaites du résultat, car les versions définitives des lois et des stratégies ne reflètent pas leurs recommandations.

Processus de consultation et groupes de travail

La procédure de nomination des représentant·es de la société civile dans les organes de travail est définie de façon détaillée par décret. Toute administration publique qui constitue un groupe de travail est tenue de publier un appel public sur son site internet et sur le portail électronique du gouvernement et toute organisation qui satisfait aux critères requis dispose de dix jours pour proposer une candidature. Dans un délai de sept jours à compter de cette échéance, l'autorité publie la liste des représentant·es proposés accompagnée des noms des organisations qui ont porté leur candidature ainsi qu'une seconde liste répertoriant les organisations dont les propositions étaient incomplètes ou ne remplissaient pas les conditions requises. Le ou la responsable de l'autorité nomme ensuite le ou la candidat·e qui a reçu le plus grand nombre de parrainages de la part des organisations admissibles⁴². Si plusieurs candidatures obtiennent le même nombre de soutiens, il revient alors au ou à la responsable de l'autorité de les départager⁴³.

Le décret ne prévoit en revanche aucune voie de recours pour contester cette décision. La sélection ne peut faire l'objet d'aucune objection, d'aucune procédure d'appel ni d'aucun réexamen, et l'autorité n'est aucunement tenue de motiver son choix en des termes permettant d'en vérifier le bien-fondé. Les organisations ont indiqué à la délégation que cette situation, plus que les critères eux-mêmes, confère au processus un caractère arbitraire et qu'il arrive souvent que seules une ou deux organisations finissent par siéger dans un groupe

⁴²*Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija* (mne.), "Službeni list Crne Gore", br. 041/18 od 28.06.2018 i 086/26 od 19.06.2026, articles 3 à 9.

⁴³*Ibid.*, article 9.

de travail ; en pareil cas, la ou le représentant·e de la société civile se retrouve seul face à un collège de responsables et l'expertise que le secteur pourrait apporter sur la question dépend alors entièrement de cette seule et unique nomination. La Cour des comptes a quant à elle estimé que le décret contenait une incohérence en ce que l'article 4 énonce l'absence de mention au casier judiciaire comme une condition préalable pour l'organisation qui propose une candidature, alors que l'article 7 n'exige la fourniture d'aucun justificatif à cet égard, et a recommandé l'harmonisation de ces deux dispositions⁴⁴.

L'une des conséquences les plus graves de cette situation réside dans le fait que les organisations renoncent purement et simplement à présenter des candidatures. Le 29 janvier 2026, le ministère de la Justice a publié un appel public pour la nomination d'un ou une représentant·e de la société civile dans le groupe de travail en charge de la rédaction des modifications à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges. L'appel a dû être annulé faute de candidature admissible⁴⁵. Le 4 février 2026, un appel public a été publié pour la nomination d'un ou une représentant·e dans le groupe de travail chargé du suivi de la mise en œuvre de la Stratégie pour la protection des droits des victimes 2025-2029. D'après l'avis officiel, aucune organisation n'a présenté de candidature⁴⁶. La délégation a été informée que ces cas de figure deviennent monnaie courante et qu'ils devraient être vus comme un indicateur à part entière : les organisations ne croient plus que leur participation puisse avoir une influence sur le résultat et ne saisissent plus les possibilités officielles qui leur sont offertes. Un mécanisme qui ne génère plus aucune candidature est en échec, qu'il respecte ou non ses propres règles de procédure.

Ce désengagement a été corroboré par de nombreux interlocuteurs et interlocutrices qui ont décrit les consultations publiques comme une « coquille vide », une « farce » ou un « coup de pub ». Ils ont exprimé le sentiment que leurs contributions sur le fond influent rarement sur la législation finale. Certaines ONG ont indiqué à la délégation s'être retirées de groupes de travail ministériels car elles ne voient que peu d'effets tangibles découlant de leur participation. Les chiffres qui nous ont été présentés afin d'illustrer ce décalage montrent des niveaux de participation élevés mais une influence concrète très limitée.

Les organisations qui siègent dans des groupes de travail décrivent des expériences contrastées. L'une d'entre elles s'est dite globalement satisfaite de sa participation dans les groupes de travail sur le pouvoir judiciaire. À l'inverse, deux lois ayant directement trait aux droits humains ont été préparées et adoptées sans aucune participation de la société civile : la loi sur les affaires intérieures et la loi sur l'Agence de sécurité nationale, adoptées par le

⁴⁴Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji: Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini* (mne.), br.01-035/24-373/24, Podgorica, 17 juillet 2024, Recommendation P2.

⁴⁵Javni poziv za predlaganje predstavnika NVO u radnoj grupi za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (mne.), ministère de la Justice, 29 janvier 2026, <https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-predlaganje-predstavnika-nvo-u-radnoj-grupi-za-izradu-predloga-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-sudskom-savjetu-i-sudijama>

⁴⁶Obavještenje u vezi sa javnim pozivom za predlaganje predstavnika nevladine organizacije u radno tijelo za praćenje sprovođenja Strategije zaštite prava žrtava za period 2025-2029. godine (mne.), 4 février 2026, <https://www.gov.me/clanak/obavjestenje-u-vezi-sa-javnim-pozivom-za-predlaganje-predstavnika-nevladine-organizacije-u-radno-tijelo-za-pracenje-sprovođenja-strategije-zastite-prava-zrtava-za-period-2025-2029-godine>

Parlement en mars 2026⁴⁷. Le texte de loi sur les affaires intérieures n'a pas fait l'objet d'un débat public, son exposé des motifs ne faisait aucune mention de la position de la Commission européenne, et le Parlement a procédé au vote alors que la Commission avait indiqué qu'elle était encore en train d'examiner le texte et que les modifications portées dans ce domaine doivent se fonder sur un processus de consultation inclusive et transparente⁴⁸. Avant le vote, Human Rights Action avait averti que les sessions étaient convoquées sans ordre du jour accessible au préalable par la population et que le projet de loi sur l'Agence de sécurité nationale n'avait fait l'objet d'aucune communication ni d'aucun débat publics⁴⁹.

La société civile n'est pas la seule à avoir exprimé son inquiétude. L'Agence pour la prévention de la corruption a publiquement mis en garde contre le fait que les solutions individuelles prévues dans les deux lois comportaient de sérieux risques institutionnels et de graves risques de corruption, que le contrôle sur les prérogatives étendues restait principalement entre les mains du pouvoir exécutif et que les concepts de « motifs de suspicion » et de « menace contre la sécurité publique » laissaient une marge d'interprétation subjective significative⁵⁰. Deux lois visant à réorganiser le secteur de la sécurité ont par conséquent été adoptées sans associer la société civile à leur élaboration, organiser aucun débat public ni attendre que l'avis de la Commission européenne soit rendu et alors même qu'un organisme public de prévention de la corruption avait émis des réserves.

La seconde série de griefs porte sur la tenue de consultations stériles, qui ne produisent aucun effet. Les organisations décrivent le schéma suivant : elles prennent part à l'ensemble des travaux préparatoires de la loi, formulent des observations par écrit, participent aux tables rondes pour finalement constater que le texte définitif ne reprend aucune de leurs recommandations. Plusieurs dénoncent des débats publics tenus pour la forme tout en relevant que le problème ne tient pas à une faible participation : certaines consultations suscitent un vif intérêt et font salle comble. L'administration manque à une obligation spécifique. Le décret prévoit que la consultation du public intéressé dure au minimum 15 jours et donne lieu à la publication d'un rapport de synthèse ; que le débat public sur un texte de loi dure entre 20 et 40 jours ; et que, dans un délai de 15 jours à compter de sa clôture, le ministère publie un rapport de synthèse qui détaille le nombre et la structure des participant·es, inclut un résumé des observations, propositions et suggestions reçues et expose les raisons ayant conduit à leur acceptation et à leur rejet⁵¹. C'est la motivation du

⁴⁷Skupština usvojila predloge Zakona o unutrašnjim poslovima i ANB-u (mne.), RTCG, 6 mars 2026, <https://rtcg.me/vijesti/politika/820409/skupstina-usvojila-predloge-zakona-o-unutrasnjim-poslovima-i-anb-u.html>. La loi sur l'Agence de sécurité nationale est datée du 23 mars 2026 dans le recours formé par la suite devant la Cour constitutionnelle.

⁴⁸Vlasti ne čekaju Brisel: Zakon o ANB i o Unutrašnjim poslovima na dnevnom redu bez mišljenja EU (mne.), Raskrinkavanje.me, <https://www.raskrinkavanje.me/politika/vlasti-ne-cekaju-brisel-zakon-o-anb-i-o-unutrasnjim-poslovima-na-dnevnom-redu-bez-misljenja-eu/>

⁴⁹HRA: Rad Skupštine netransparentan, moguće usvajanje zakona o ANB bez javne rasprave (mne.), Portal Analitika, <https://www.portalanalitika.me/clanak/hra-rad-skupstine-netransparentan-moguće-usvajanje-zakona-o-anb-bez-javne-rasprave>

⁵⁰ASK: Zakoni o ANB-u i policiji otvaraju prostor za zloupotrebe (mne.), Dan, <https://www.dan.co.me/vijesti/drustvo/ask-zakoni-o-anb-u-i-policiji-otvaraju-prostor-za-zloupotrebe/>

⁵¹Uredba o izboru predstavnika nevladinih organizacija (mne.), articles 12, 13, 15 et 18.

rejet, plus que la possibilité de formuler des observations, que les organisations jugent absente ou purement formelle.

Les données de suivi disponibles viennent confirmer ces griefs et mettent en lumière un autre moyen de contourner la procédure. Entre novembre 2024 et novembre 2025, des consultations publiques ont été organisées à un stade précoce des travaux préparatoires pour 7 des 155 lois et pour 3 des 72 documents stratégiques, tandis que des débats publics ont été tenus pour 40,65 % des lois adoptées. Sous la 28^e législature, seuls 47 % des projets de loi portés par le Gouvernement ont été soumis à un débat public. Les avis des débats publics ont été publiés sur le portail électronique du gouvernement dans 24 % des cas, mais pas une seule observation n'a été soumise via ce portail⁵². Dans le même rapport, 69 % des citoyennes et citoyens interrogés ont exprimé le sentiment de ne pas avoir eu la possibilité de participer à l'élaboration des lois et des stratégies⁵³. D'après une autre analyse de la procédure législative, plus de la moitié des projets de loi présentés par le Gouvernement ont été transmis au Parlement sans que le débat public obligatoire n'ait eu lieu, et les parlementaires issus de la majorité au pouvoir ont reconnu déposer sous leur nom propre des propositions de loi rédigées au sein des ministères, ce qui permet d'éliminer purement et simplement les obligations de consultation publique et de coordination interministérielle. Cette analyse révèle aussi que le Gouvernement rend rarement son avis sur les propositions des parlementaires dans le délai de 15 jours prescrit et que, lorsqu'il en émet un, il concerne en règle générale des propositions issues de la majorité au pouvoir, alors que les propositions émanant des rangs de l'opposition restent sans réponse⁵⁴.

Un sujet a été soulevé à maintes reprises et il reflète également les expériences d'autres États sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne : une fois qu'elles ont franchi l'étape du processus d'évaluation de la Commission de l'Union européenne, les lois qui nécessitent l'approbation de l'Union européenne sont considérées comme marquées du drapeau bleu de l'UE et passent par une procédure accélérée sans consultation supplémentaire. Compte tenu du grand nombre de textes qui doivent être modifiés lors de la procédure, cela réduit la possibilité pour la société civile de participer de manière effective à la rédaction de ces textes.

La troisième série de griefs porte sur la présence sans qualité pour agir. Une organisation a ainsi rapporté avoir été officiellement conviée à observer les travaux d'une commission parlementaire et avoir été traitée ensuite comme si elle n'était pas présente dans la pièce, une expérience qu'elle a résumée en ces termes : les institutions ignorent l'existence de la société civile alors même qu'elles l'ont invitée à participer. Ce type de participation sert à acter la tenue d'une consultation qui pourra être présentée à la Commission européenne alors qu'elle n'influe en rien sur les résultats, ce qui correspond précisément au risque que les normes du Conseil de l'Europe en vigueur ont pour objet de prévenir.

⁵²Institut alternativa, *Crna Gora prva u razvoju i koordinaciji politika, ali daleko od dobrog rezultata* (mne.), 15 juin 2026, présentant les données de WeBER 3.0 PAR Monitor, <https://institut-alternativa.org/crna-gora-prva-u-regionu-u-razvoju-i-koordinaciji-politika-ali-daleko-od-dobrog-rezultata/>

⁵³*Ibid.*

⁵⁴Institut alternativa, *How are laws adopted?*, <https://institut-alternativa.org/en/how-are-laws-adopted/>

Financement public des organisations non gouvernementales

Les critiques soulevées à l'égard du financement public portaient sur le déroulement des processus de sélection bien plus que sur le montant de fonds disponibles. La loi prévoit que chaque ministère compétent ait publié son appel public au 1^{er} mars de l'année au cours de laquelle les fonds sont alloués et plafonne le montant pouvant être reçu par une même organisation dans le cadre d'un appel public à 20 % de l'enveloppe totale distribuée au titre de cet appel⁵⁵. Le grief le plus concret dont il a été fait part à la délégation portait sur le traitement des contestations. Une organisation qui contestait une décision d'allocation de fonds n'a reçu la motivation de cette décision que peu avant l'expiration du délai de recours, ce qui ne laissait aucune possibilité réaliste d'en former un. Elle en a conclu que les institutions partent du principe qu'il n'y aura aucune contestation des résultats du processus de sélection et que la publication tardive de la motivation de la décision constitue un moyen de s'en assurer.

La documentation des procédures de sélection étaye solidement ces critiques. Les dispositions des appels publics prévoient la notation de chaque projet par deux évaluateurs et évaluatrices indépendants qui doivent motiver le nombre de points attribués pour chaque critère, ainsi que la publication d'une liste des organisations dont les candidatures sont incomplètes dans un délai de 15 jours suivant la clôture de l'appel, les organisations disposant alors d'un délai de cinq jours pour régulariser les dossiers. Elles n'instaurent aucune voie de recours pour contester les résultats : aucun délai n'est fixé, aucun organisme n'est identifié comme compétent pour statuer sur une contestation et aucune norme au regard de laquelle un score contesté pourrait être réexaminé n'a été définie⁵⁶.

Un processus de sélection mis à la disposition de la délégation illustre le déroulement réel du cycle annuel sur le terrain. Le ministère de la Diaspora a publié son appel public pour le financement de projets de la société civile dans le domaine de la coopération avec la diaspora le 9 avril 2026, soit cinq semaines après la date butoir arrêtée légalement au 1^{er} mars, et l'a corrigé le 12 avril 2026. L'appel public indique que le délai de dépôt des candidatures est de 30 jours à compter de la publication, « c'est-à-dire, au plus tard le 9 mai 2025 », soit près d'un an avant la date de publication de l'appel, et son préambule précise qu'il est publié par la commission pour l'allocation des fonds « en 2025 » alors qu'elle a été établie le 2 avril 2026. Les candidatures devaient être déposées uniquement par voie postale, en deux exemplaires imprimés accompagnées d'une version électronique identique sur CD⁵⁷. La décision d'attribution des fonds a été prise le 19 juin 2026. Sur les 191 000 euros disponibles, 190 999,94 euros ont été distribués à huit projets retenus parmi 46 candidatures reçues⁵⁸. La délégation n'évalue en aucun cas le bien-fondé des subventions individuelles. Elle note que

⁵⁵*Zakon o nevladinim organizacijama* (mne.), « Službeni list CG », br. 39/11, 37/17 i 84/24, articles 32v et 32ž.

⁵⁶*Javni konkurs "Crna Gora, tamo gdje su korijeni" za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija u 2026. godini u oblasti saradnje s dijasporom* (mne.), Ministarstvo dijaspore, br. 01-910/26-678/3, publié le 9 avril 2026, révisé le 12 avril 2026. Document fourni à la délégation.

⁵⁷*Ibid.*

⁵⁸*Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti saradnja sa dijasporom u 2026. godini* (mne.), Ministarstvo dijaspore, br. 01-910/26-678/73, 19 juin 2026. Document fourni à la délégation.

le déroulement d'une procédure dans ces conditions ne peut susciter la confiance quant à son issue et que la numérisation, l'un des objectifs visés dans le nouveau projet de loi, ne s'étend pas encore au processus de financement du secteur.

Les ONG ont fait part de leurs préoccupations face aux difficultés concrètes pour prouver le dépôt effectif de l'ensemble des pièces requises, d'autant qu'il semble impossible de régulariser un dossier qui serait a posteriori jugé incomplet. Certaines organisations ont par conséquent pris la décision de documenter le processus de dépôt, en filmant par exemple la mise sous pli des documents. En dépit de ces précautions, elles indiquent que les candidatures ont parfois été rejetées au motif qu'elles étaient incomplètes, y compris lorsque les mêmes pièces avaient été jugées recevables l'année précédente.

Ces expériences tendent à indiquer un problème plus large lié aux garde-fous qui entourent le processus de dépôt de candidatures. Il semble notamment que les candidats n'aient pas la possibilité de déposer les dossiers à un guichet et d'obtenir un reçu en retour. L'envoi en courrier recommandé semble fournir une garantie supplémentaire mais ne résout visiblement pas totalement le problème. Parallèlement, les recours juridiques devant les tribunaux administratifs sont perçus comme difficiles à exercer dans la pratique, en raison de la lenteur et du coût de la procédure. Au vu de l'ensemble de ces préoccupations, il apparaît opportun de renforcer la transparence et les garanties procédurales du processus de candidature, afin de donner aux candidat·es l'assurance que leur dossier a bien été reçu et dûment pris en considération.

Dans son audit (2024) sur l'utilisation prévue des fonds de la ligne budgétaire 431-4, transferts aux organisations non gouvernementales, pour l'exercice 2022, la Cour des comptes a rendu au ministère de la Santé et au ministère du Travail et de la Protection sociale une opinion favorable assortie d'un paragraphe sur les Aspects qui méritent d'être soulignés sur leurs états financiers et une opinion défavorable quant à la conformité de leurs opérations⁵⁹. Le ministère du Travail et de la Protection sociale avait inscrit une enveloppe d'un euro sur la ligne budgétaire dédiée aux transferts aux organisations de la société civile, alors que la décision du Gouvernement en vigueur prévoyait une dotation de 650 000 euros aux domaines prioritaires d'intérêt public et une dotation de 430 000 euros à la protection des personnes en situation de handicap. En outre, une enveloppe de 1 080 000 euros a finalement été débloquée fin décembre 2022 grâce à une réaffectation de la réserve budgétaire pour l'exercice en cours⁶⁰. Les analyses sectorielles desquelles dépendent les domaines prioritaires ont été rendues en septembre, octobre et novembre 2021, alors que l'échéance légale était fixée au 1^{er} juin, et la publication des appels publics est intervenue en avril et novembre 2022, au lieu du 1^{er} mars prévu⁶¹.

⁵⁹Državna revizorska institucija, *Izveštaj o reviziji: Kontrola namjenskog trošenja sredstava sa budžetske pozicije 431-4 transferi nevladinim organizacijama u 2022. godini* (mne.), br. 01-035/24-373/24, Podgorica, 17 juillet 2024, opinion adoptée le 16 juillet 2024.

⁶⁰*Ibid.*, Constat et recommandation F1.

⁶¹*Ibid.*, Constats et recommandations P1 et P5.

Les résultats de l'audit relatif à la procédure d'allocation des fonds en elle-même sont plus sévères. Aucun ministère ne disposait de règlement intérieur définissant les critères de sélection des membres de son personnel qui siègent à la commission ni le processus de vérification de l'absence de conflit d'intérêts pour les membres de la commission désignés par les organisations de la société civile, et aucune pièce justificative n'a été produite pour attester de l'absence de conflit d'intérêts pour les membres nommés⁶². Les critères considérés comme éliminatoires dans la procédure de sélection n'ont été fixés par aucun texte juridique. Le ministère de la Santé n'a adopté aucune décision officielle pour la nomination des deux personnes chargées de l'évaluation indépendante. Il n'existe par conséquent aucun acte susceptible de recours et ces personnes ont été rémunérées alors qu'aucun contrat n'avait été conclu au préalable. La commission n'a pas dressé le classement des notes attribuées aux différents projets comme le prévoient les dispositions légales et s'est limitée à publier un unique procès-verbal pour l'ensemble du processus de sélection⁶³. Les contrats avec les organisations retenues à l'issue de la procédure de sélection ont été conclus en dehors du délai de 30 jours imparti ; les fonds ont fait l'objet d'un versement unique plutôt que d'un décaissement par tranches successives ; aucun suivi sur site n'a été réalisé ; certains bénéficiaires n'ont pas soumis de rapport, sans que cela ne déclenche de procédure de recouvrement ou de régularisation ; aucun ministère n'a tenu de registre consolidé des organisations et projets financés, de l'état d'avancement de leur mise en œuvre, des procédures de recouvrement ou des montants effectivement restitués⁶⁴.

L'audit portait également sur les recours formés devant les tribunaux. Faisant suite aux décisions rendues par le tribunal administratif dans les affaires U.br. 10523/22 le 21 mars 2023 et U.br. 10524/22 le 4 avril 2023, le ministère de la Santé a adopté les mesures ordonnées après l'expiration du délai de 30 jours prescrit par la loi sur les litiges administratifs⁶⁵. Lorsqu'une organisation obtient gain de cause devant le tribunal administratif contre une décision de financement, elle réintègre donc, dans le meilleur des cas, une procédure de sélection portant sur une année échue.

Les chiffres agrégés montrent un système qui échoue systématiquement à décaisser la totalité des dotations qu'il a budgétisées. Entre 2018 et 2024, les enveloppes allouées ont augmenté, passant de 4,43 millions d'euros à 6,98 millions d'euros, alors que les montants effectivement distribués sont passés de 4,25 millions d'euros à 6,15 millions d'euros ; il apparaît qu'au cours de cette période, une fraction des crédits réservés est restée non attribuée chaque année, ce qui représente une sous-utilisation des enveloppes prévues à hauteur de plus de 900 000 euros pour 2022 et 800 000 euros pour 2024⁶⁶. La ligne budgétaire la moins utilisée est systématiquement celle destinée au cofinancement des projets bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne, pour laquelle seuls 372 967 euros ont été attribués sur les 910 737 euros prévus en 2019 et 556 500 euros ont

⁶²*Ibid.*, Constats et recommandations P3 et P4.

⁶³*Ibid.*, Constats et recommandations P6, P8, P9, P10 et P11.

⁶⁴*Ibid.*, Constats et recommandations P13 et P19.

⁶⁵*Ibid.*, Constat et recommandation P7. Décisions U.br. 10523/22 du 21 mars 2023 et U.br. 10524/22 du 4 avril 2023.

⁶⁶*Overview of Total Funds Allocated and Awarded, 2018-2025*, données communiquées à la délégation.

été décaissés sur une enveloppe initiale de 1 010 000 euros en 2022. Il ressort en outre une forte concentration de la répartition entre les ministères : en 2024, le ministère des Droits humains et des Droits des minorités a ainsi absorbé 2 033 650 euros des 3 877 215 euros alloués à la ligne budgétaire dédiée aux projets d'intérêt public, soit plus de la moitié du montant total⁶⁷. Pour l'exercice 2026, une enveloppe de 6,453 millions d'euros a été prévue, à répartir entre 17 domaines prioritaires et 11 ministères⁶⁸.

Enfin, les dernières critiques liées au financement ont trait à la discontinuité institutionnelle. Les organisations ont rapporté que chaque remaniement gouvernemental entraîne une redéfinition des missions des différents ministères. Or, lorsqu'un ministère hérite d'un portefeuille, il considère en règle générale qu'il n'a pas à honorer les décisions et engagements pris par l'équipe précédente ni à mener à leur terme les procédures laissées en suspens. Le Gouvernement en place a été remanié à trois reprises depuis sa nomination, la dernière modification de sa composition en date remontant au 23 juillet 2026. Il compte désormais 25 ministères et un nombre record de 35 membres⁶⁹. Le portefeuille de la coopération avec la société civile a lui aussi été réattribué pendant cette période. Le premier rapport du Gouvernement sur la mise en œuvre de la stratégie de coopération a d'ailleurs établi que la rotation des personnels et les changements intervenus au niveau politique ont entravé la concrétisation des mesures prévues⁷⁰.

Au-delà des failles administratives et procédurales déjà décrites, les organisations non gouvernementales ont pointé du doigt un certain nombre de problèmes structurels liés au système d'appel public en lui-même. Une inquiétude récurrente portait sur le fait que l'attribution des subventions ne bénéficie pas toujours à de véritables organisations non gouvernementales indépendantes ; il a ainsi été fait mention d'ONG dites « fantômes » ou d'ONG organisées par le gouvernement (« GONGO »), dont certaines entretiendraient des liens avec des partis politiques. Cette situation a été présentée à la délégation comme un problème d'ordre structurel qui peut être mis en parallèle avec d'autres expériences similaires ailleurs dans la région et soulève des préoccupations plus larges liées au népotisme et au clientélisme.

Cette perception est exacerbée par un manque de transparence et de responsabilité. Il a été rapporté à la délégation que les résultats des appels publics ne sont pas toujours rendus publics ou systématiquement accessibles à l'issue de la procédure de sélection et que les évaluations indépendantes de la qualité sont insuffisantes. Plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont décrit le système comme un moyen de détourner des fonds ou de présenter les ministères sous un jour favorable.

⁶⁷*Ibid.*

⁶⁸Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, *Izveštaj o radu za 2025. godinu* (mne.), Podgorica, mars 2026, <https://wapi.gov.me/download-preview/baf53506-1a2e-4a00-b0fa-d11167dd753a?version=1.0>

⁶⁹Vlada Crne Gore rekonstruisana treći put; sada ima rekordnih 35 članova (mne.), 23 juillet 2026, <https://bosnainfo.ba/region/vlada-crne-gore-rekonstruisana-treci-put-sada-ima-rekordnih-35-clanova/>

⁷⁰*Strategija saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija 2022-2026* (mne.), et *Izveštaj o implementaciji Strategije*, Ministarstvo javne uprave, mars 2023, <https://wapi.gov.me/download-preview/75c8255b-80b2-4424-a8b7-43feb68d330d?version=1.0>

En outre, les organisations de la société civile ont avancé que certains critères d'évaluation peuvent désavantager les organisations de taille plus modeste ou véritablement indépendantes, citant par exemple les points supplémentaires attribués aux partenariats dans des domaines hautement spécialisés où les partenaires potentiels sont rares ou encore les avantages liés à la situation géographique. Des organisations créées récemment ont par ailleurs déclaré se heurter à des difficultés particulières car elles ne sont pas en mesure de justifier d'une expérience suffisamment longue.

Enfin, certains interlocuteurs et interlocutrices ont décrit des cas d'intimidation et d'obstacles administratifs rencontrés par le passé. Des inquiétudes ont en effet été exprimées quant au fait que des dossiers de candidature déposés auraient été « volés » ou que des candidatures aient été rejetées de façon arbitraire, notamment au motif que certaines pièces auraient été manquantes, sans qu'aucune possibilité de régulariser le dossier ne soit proposée. Il a été rapporté à la délégation que certaines ONG photographient désormais leur dossier de candidature afin de conserver une preuve des éléments déposés.

Plusieurs de ces préoccupations structurelles liées au financement s'inscrivent dans une problématique plus globale. Des craintes au sujet de la dimension exceptionnelle du secteur public et des risques de favoritisme politique qui en résultent ont été formulées à plusieurs reprises. Le fait que le pays compte environ un fonctionnaire pour 8,6 habitants a été cité comme un exemple flagrant de l'ampleur du problème. D'après les informations recueillies, la loi sur l'administration publique promise, qui avait été présentée comme un moyen de lutter contre le clientélisme, n'a pas encore été adoptée. Plusieurs personnes avec qui nous nous sommes entretenus considèrent que le clientélisme est un phénomène profondément ancré dans le système politique et social et dont l'impact s'étend de l'emploi dans le secteur public jusqu'à l'accès aux subventions.

Des inquiétudes ont également été exprimées quant à la mobilité sociale limitée et à l'émigration des personnes instruites et qualifiées qui en découle. Certains interlocuteurs et interlocutrices ont avancé que les envois de fonds des membres de la diaspora peuvent occulter la perte sous-jacente de capital humain. Enfin, des doutes ont été émis quant à la validité et à la crédibilité des diplômes et du parcours universitaire de certaines personnalités politiques.

Viabilité et environnement des donateurs

Les faiblesses du système de financement national importeraient moins si le financement extérieur était stable. Il ne l'est pas. La suspension du financement des États Unis au début de l'année 2025 a privé le pays du jour au lendemain d'une source de financement qui représentait entre 10 % et 30 % des budgets annuels de nombreuses organisations. Une étude menée au Monténégro et dans d'autres pays met en évidence que des organisations ont été contraintes d'annuler leurs subventions à mi-parcours de la mise en œuvre, de licencier du personnel et de suspendre toutes leurs activités. Les effets se sont surtout faits sentir dans les secteurs de la protection sociale, de l'éducation à la démocratie et de la défense des droits humains et les organisations qui opèrent en dehors des capitales et des

réseaux établis ont été les plus durement touchées⁷¹. La même étude révèle que cette situation a entraîné une mutation plus profonde des pratiques des donateurs : acheminement des fonds via des intermédiaires ou des opérateurs internationaux, raréfaction des appels ouverts et consolidation des contrats, autant d'éléments perçus par les organisations comme un recul en matière de transparence, d'appropriation locale et de responsabilité⁷².

Il nous a été rapporté que le retrait de l'aide de l'USAID a créé un déficit de financement substantiel pour la société civile, qui a eu des répercussions particulièrement graves pour les organisations assurant la prestation de services. Cette coupe a accru la dépendance de nombreuses organisations de la société civile à l'égard des mécanismes de financement européens.

La transition de l'instrument d'aide de préadhésion vers l'instrument « Europe dans le monde » dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2028-2034 comporte le même risque, mais sous une forme plus permanente. Sans garanties expresses, le remplacement de la Facilité pour la société civile pourrait diluer l'aide directe, accroître la dépendance envers les gouvernements et les intermédiaires de grande envergure en leur qualité de bénéficiaires principaux et réduire les financements disponibles pour les organisations de défense des droits et de veille au moment-même où la société civile devrait exercer un rôle de surveillance renforcé dans le cadre du processus d'adhésion⁷³. Face à la délégation, les organisations ont résumé la situation sans détour : il leur est aujourd'hui demandé de garantir la crédibilité des réformes alors que les deux sources de financement dont elles disposent pour mener à bien cette mission, à savoir : le budget alloué par l'État et l'assistance dans le cadre de la préadhésion, perdent simultanément en prévisibilité.

Retour d'informations sur les initiatives et le plaidoyer des organisations non gouvernementales

À la question de savoir ce qu'il advient des initiatives, analyses et propositions de loi présentées de leur propre chef, la réponse des organisations est unanime. Certaines ne reçoivent aucune réponse, tandis que d'autres obtiennent un simple accusé de réception qui ne porte pas sur le fond. La situation a été résumée à la délégation en ces termes : le Gouvernement ignore fréquemment la société civile. La différence avec le problème lié à la consultation réside dans le fait qu'il s'agit d'initiatives portées en dehors de toute procédure ouverte par l'administration et qu'aucune règle n'impose à quiconque d'y répondre.

Un exemple précis et documenté touchant au domaine des droits des patient·es a été mis en avant pour illustrer cette situation. En vertu de la loi relative aux droits des patient·es, la personne qui occupe le poste de défenseur des droits des patients dans un établissement de santé est nommé par la ou le responsable de cette institution, et le texte n'exclut pas la

⁷¹B. Spasovska and A. Bosilkova-Antovska, *Donor Support, Civic Space, and the Future of Civil Society*, Balkan Civil Society Development Network, octobre 2025, pp. 16-18.

⁷²*Ibid.*, p. 18.

⁷³Balkan Civil Society Development Network, *Civil Society in the EU's Evolving Policy Framework: How Can the EU Ensure Meaningful Civil Society Inclusion in a Credible Enlargement Process?*, Policy Brief, février 2026, p. 5.

possibilité de confier cette fonction à ce dernier ou à un membre du personnel de l'établissement⁷⁴. Une plainte peut être adressée à la ou au responsable ou à la ou au défenseur·e des droits, doit être examinée dans un délai de trois jours et, si la ou le patient·e reste insatisfait de la réponse, elle ou il a alors la possibilité de former un recours devant l'inspection de la santé⁷⁵. Les organisations du secteur ont dénoncé le fait qu'un ou une patient·e peut ainsi être amené à déposer plainte auprès de l'auteur·e même du comportement incriminé et ajouté que la fonction de défenseur·e des droits ne saurait être considérée comme un mécanisme indépendant dès lors que la personne qui l'occupe est nommée et supervisée par la direction de l'institution. Aucune suite n'a été donnée à l'initiative engagée afin de modifier cette disposition. Ces mêmes organisations ont indiqué avoir demandé au ministère de la Santé d'adopter un cadre réglementaire pour déterminer qui est habilité à mener des activités de prévention et sous quelles conditions, car le secteur est actuellement ouvert à toute personne intéressée, sans aucune exigence de qualification, norme ou supervision. Aucune réglementation n'a été adoptée et aucun refus motivé n'a été formulé.

Les organisations non gouvernementales ont fait état de disparités entre le secteur public et le secteur privé de la santé : des praticiennes et praticiens travaillent en effet dans les deux secteurs mais favorisent leurs activités privées, plus lucratives. Les patient·es se voient ainsi contraints de se diriger vers le secteur privé, alors que la majorité d'entre eux n'en ont pas les moyens, ou de verser des pots-de-vin au personnel de santé pour recevoir un meilleur traitement dans le secteur public. Les pratiques rapportées dans ce domaine en particulier ont également été citées dans d'autres secteurs d'activité et la corruption a été décrite comme un problème structurel endémique.

Lorsque la loi confère aux organisations un rôle défini, le problème revêt une autre dimension. En juillet 2025, 23 organisations ont publié une déclaration affirmant que la Commission administrative du parlement n'est pas légalement habilitée à statuer sur les candidatures portées par les organisations désignées par la loi pour siéger aux conseils du radiodiffuseur public et de l'autorité de régulation des médias électroniques, qu'une audition consultative prévue à cette fin ne reposait sur aucun fondement juridique au regard de la législation sur les médias, que les précédents appels publics avaient été annulés illégalement et que la procédure était délibérément prolongée⁷⁶. En juin 2026, les organisations sont allées plus loin et ont sollicité l'appui de l'Union européenne pour garantir l'application de la loi et l'accès à l'information en référence au même processus de nomination⁷⁷. Le fait que la société civile ait été contrainte de solliciter une aide extérieure pour qu'une procédure légale nationale soit

⁷⁴Zakon o pravima pacijenata (mne.), article 31, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-pravima-pacijenata.html>

⁷⁵Ibid., articles 32 et 33.

⁷⁶Grupa NVO: Zašto Skupština uporno sabotira izbor zakonitih kandidata za savjete RTCG i AVM (mne.), déclaration de 23 organisations, 22 juillet 2025, <https://tvpljevlja.me/2025/07/22/grupa-nvo-zasto-skupstina-uporno-sabotira-izbor-zakonitih-kandidata-za-savjete-rtcg-i-avm/>

⁷⁷NVO traže od EU podršku u primjeni zakona i pristupu informacijama u procesu imenovanja članova Savjeta RTCG (mne.), Akcija za ljudska prava, 26 juin 2026, <https://www.hracion.org/2026/06/26/nvo-traze-od-eu-podrsku-u-primjeni-zakona-i-pristupu-informacijama-u-procesu-imenovanja-clanova-savjeta-rtcg/>

appliquée est révélateur du fonctionnement actuel de la relation entre les pouvoirs publics et la société civile.

Accès à l'information

L'accès à l'information est une condition préalable requise pour la plupart des actions de plaidoyer décrites ci-dessus et les données mises à la disposition de la délégation témoignent d'un système sous tension. En 2025, les pouvoirs publics ont reçu 7 481 demandes de libre accès à l'information, dont 2 180 ont fait l'objet d'une décision après l'expiration du délai légal de 15 jours imparti. L'Agence pour la protection des données à caractère personnel et le libre accès à l'information a été saisie de 4 769 recours et a statué sur 4 103 d'entre eux, confirmant la décision initiale dans 2 330 cas, soit 57 % des affaires sur lesquelles elle s'est prononcée. Parmi les recours pour lesquels le bien-fondé de la décision initiale a été reconnu, 1 209 demandes portaient sur l'absence de décision d'une autorité⁷⁸.

La tendance de fond importe plus que les données d'une seule année prise isolément. Le nombre d'affaires pendantes devant l'Agence à la fin de la période considérée a affiché une hausse spectaculaire, passant de 90 affaires à la fin de l'année 2020 à 727 en 2021, 1 137 en 2022, 2 369 en 2023, 2 297 en 2024 et 2 768 en 2025. En 2023, pour la moitié des requêtes en première instance, une décision a été rendue après l'expiration du délai imparti. Sur l'ensemble de la période, la part des appels pour lesquels la décision initiale a été confirmée n'est pas descendue en dessous de 50 % et le silence administratif représentait chaque année entre 23 % et 42 % des appels ayant fait l'objet d'une décision⁷⁹. Le volume de recours formés devant le tribunal administratif sur cette question a culminé à 8 382 en 2023 avant de s'établir à 1 688 en 2025 et l'Agence a mené 133 inspections en 2025⁸⁰.

Ces chiffres décrivent une réalité que les organisations reconnaissent sur le terrain. Le plus souvent, lorsqu'une partie requérante forme un recours, il y a de fortes chances qu'elle obtienne gain de cause et que le refus initial soit jugé injustifié ; par ailleurs, dans une proportion importante des cas, l'autorité n'avait fourni aucune réponse. Un droit reconnu par l'instance de recours dans la majorité des dossiers contestés est un droit que les autorités de premier ressort manquent systématiquement de respecter, mais cette réparation intervient bien après le moment où l'information aurait eu une utilité.

Les représentant-es des organisations non gouvernementales ont ajouté que la pénurie de personnel contribue à allonger de manière significative les délais et ont déploré la charge financière afférente à l'obtention de l'information, qui peut avoir un effet dissuasif pour les citoyennes, les citoyens et les organisations.

⁷⁸Agency for Personal Data Protection and Free Access to Information: *Performance Indicators in the Area of Free Access to Information, 2020-2025*, données communiquées à la délégation.

⁷⁹*Ibid.*

⁸⁰*Ibid.*

Liberté de réunion

S'agissant de la liberté de réunion, la situation est différente et, à bien des égards, positive. D'après le rapport de la Direction de la police sur l'application de la loi sur les rassemblements et événements publics pour 2025, adopté par le Gouvernement le 26 mars 2026, 941 rassemblements publics ont été organisés au Monténégro en 2025, contre 347 en 2024. Parmi ces rassemblements, 537 ont fait l'objet d'une déclaration préalable, 399 se sont tenus sans déclaration préalable et cinq étaient des rassemblements spontanés ; la police a sécurisé 937 de ces rassemblements auxquels environ 232 989 citoyennes et citoyens ont pris part. Ventilés selon leur objet, 412 de ces rassemblements étaient d'ordre politique, 71 de nature socio-économique, 83 à caractère religieux et 375 d'une autre nature⁸¹.

Cette hausse du nombre de rassemblements s'est principalement concentrée dans deux localités. À Cetinje, les citoyennes et citoyens ont organisé des rassemblements tous les jours du 6 février au 6 décembre 2025, soit à 298 reprises en tout, principalement sous la forme de barrages routiers mis en place pour une durée de une à trois heures, pour protester contre la réaction des institutions à la suite de la tuerie survenue dans la ville au début de l'année 2025. À Šavnik, les citoyennes et citoyens pris part à des rassemblements tous les jours du 27 février au 14 juin 2025, soit 104 au total, pour protester contre la conduite du processus électoral. Ces deux villes ont concentré à elles seules 43 % des rassemblements organisés cette année-là dans le pays⁸².

La gestion de ces rassemblements par les autorités n'a pas été une source de préoccupation particulière. En 2025, la police n'a pris aucun arrêté d'interdiction de rassemblements publics, alors que trois décisions de ce type avaient été adoptées en 2024, et ce, en dépit du fait que deux rassemblements sur cinq n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration préalable. Sur toute l'année, seul un cas de trouble à l'ordre public et à la paix publique a été recensé à Šavnik le 7 juin 2025, impliquant trois personnes contre lesquelles des procédures correctionnelles ont été engagées ; par ailleurs, à l'échelle de l'ensemble des rassemblements, aucune infraction pénale n'a été commise⁸³. Une année marquée par le quasi-triplement du nombre de rassemblements, dont deux sur cinq n'ont pas fait l'objet d'une déclaration préalable, et au cours de laquelle aucun de ces rassemblements n'a été interdit constitue la preuve d'une tolérance effective dans la pratique, ce dont la délégation prend acte en tant que tel.

Deux éléments méritent toutefois une attention particulière. Le rapport caractérise l'organisation de rassemblements impliquant des barrages routiers comme une forme de pression sur l'État et le Gouvernement exercée dans le but de résoudre un problème particulier, ce qui constitue une manière inhabituelle de décrire l'exercice d'un droit constitutionnel dans un document émanant des autorités chargées de l'application de la loi. Plus concrètement, le Gouvernement a demandé au ministère de l'Intérieur de préparer des modifications à la loi sur les rassemblements et événements publics visant à réglementer plus

⁸¹Uprava policije, *Izveštaj o primjeni Zakona o javnim okupljanjima i javnim priredbama za 2025. godinu* (mne.), Podgorica, mars 2026, adopté par le Gouvernement le 26 mars 2026 et présenté au Parlement le 16 juillet 2026 (br. 11-011/26-1091/4).

⁸²*Ibid.*, section 2.1.

⁸³*Ibid.*, articles 2.2 et 2.3.

précisément les rassemblements spontanés et à modifier la définition de l'organisateur d'un rassemblement public⁸⁴. C'est sur ces deux points justement que des modifications restrictives se feraient le plus ressentir, dans la mesure où une définition élargie de l'organisateur transfère la responsabilité juridique d'un rassemblement n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration préalable à des personnes identifiables.

D'après les organisations non gouvernementales qui travaillent avec la communauté LGBTIQ, la coopération avec les forces de l'ordre autour de la Marche des fiertés au Monténégro est meilleure que par le passé, mais des améliorations restent possibles. Ces ONG organisent des formations destinées aux agents et officiers de police afin de les sensibiliser aux problèmes rencontrés par la communauté LGBTIQ, notamment aux besoins des jeunes en situation de vulnérabilité. Les formations sur ce dernier sujet sont également dispensées aux travailleurs sociaux et au personnel de santé. Les ONG doivent lutter contre les préjugés largement ancrés dans la société et présents au sein des autorités, notamment chez les procureur·es. Ces formations sont par conséquent essentielles, mais les organisations attendent toujours qu'elles soient accréditées et intégrées dans le cursus de formation obligatoire pour ces professionnel·les. En règle générale, les structures qui œuvrent dans ce secteur dépendent en grande partie des financements étrangers et ont, partant, vu leur situation se détériorer ces dernières années.

Pression sur les médias et sur la société civile

Le paysage médiatique et la façon dont les journalistes sont traités contribuent également à réunir les conditions propices à un contrôle indépendant. Nous avons été informés d'un incident survenu récemment impliquant deux jeunes journalistes, devenus la cible des services de sécurité après la publication d'un article critique. D'après le récit qui nous en a été fait, ils ont eu tellement peur pour leur sécurité qu'ils ont pris la décision de se cacher. Les interlocuteurs et interlocutrices de la société civile ont également exprimé une certaine inquiétude face à la diversité limitée du paysage médiatique. Il nous a été rapporté que quatre des cinq principales chaînes de télévision sont détenues par des actifs serbes et que les autres grandes chaînes sont perçues comme résolument pro-gouvernementales. Cette configuration du secteur médiatique a été présentée comme un obstacle majeur au contrôle indépendant des pouvoirs publics.

Les organisations indépendantes de la société civile ont décrit évoluer dans un contexte tout aussi difficile, caractérisé notamment par des campagnes de dénigrement, la publication de correspondances privées et la présentation des organisations critiques comme des « interlocuteurs peu fiables ». Certaines personnes avec lesquelles la délégation s'est entretenue ont exprimé le sentiment que les perspectives professionnelles peuvent dépendre de la loyauté politique. Un certain nombre d'interlocuteurs et d'interlocutrices ont opposé la situation actuelle à celle de 2012, qu'ils évoquent comme une période de plus grande ouverture et d'enthousiasme accru à l'égard de la coopération avec la société civile. Ils

⁸⁴*Ibid.*, section 5.4, et Conclusions du Gouvernement du 26 mars 2026, point 2.

estiment que cette ouverture s'est depuis érodée. Plusieurs personnes ont exprimé la crainte que le projet de loi sur les organisations non gouvernementales devienne un instrument servant à placer la société civile sous un contrôle administratif et politique accru. Lorsque ces inquiétudes ont été portées à l'attention des représentant·es du gouvernement, les éléments de réponse qui nous ont été apportés renvoyaient davantage à des considérations relatives aux compétences ministérielles, aux procédures administratives ou à d'autres enjeux internes qu'ils ne traitaient du fond du problème.

Préoccupations sectorielles

Au-delà du cadre général, les organisations qui travaillent dans des secteurs spécifiques ont fait part de préoccupations propres à leurs domaines d'expertise. Dans le domaine de la protection de l'environnement, les interlocuteurs et interlocutrices se sont inquiétés du fait que l'engagement constitutionnel de faire du Monténégro un « état écologique » ne soit pas pleinement respecté, comme en témoigne l'aménagement des zones protégées et du littoral. Des craintes ont également été soulevées quant à l'indépendance des inspections et aux pressions subies par les inspecteurs et inspectrices qui tentent de faire appliquer les règles en matière d'environnement et d'urbanisme.

Dans le domaine des soins de santé, il nous a été fait part d'allégations de corruption et de conflits d'intérêts, y compris d'inquiétudes visant les médecins qui exercent simultanément dans le secteur public et dans le secteur privé. L'absence de contrôle effectif des résultats et le manque d'attention accordée à la prévention ont également été mentionnés. Des réserves ont aussi été formulées au sujet de l'indépendance des dispositifs de protection des droits des patient·es, comme cela a été évoqué précédemment.

Les organisations qui travaillent avec des groupes marginalisés se sont dites particulièrement interpellées par le manque de financement et de soutien institutionnel pour celles qui travaillent avec les personnes anciennement détenues, les communautés victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, les travailleuses et travailleurs du sexe et les Roms. Notre attention a également été attirée sur la reconnaissance limitée des approches de réduction des risques liés à l'usage de substances et sur les difficultés persistantes entourant les droits des LGBTIQ+ et l'inclusion des Roms.

« Le facteur Union européenne »

Les interlocuteurs et interlocutrices de la société civile ont présenté un bilan nuancé du rôle de l'Union européenne. Plusieurs personnes se sont dites inquiètes du fait que le resserrement des liens entre le Gouvernement et l'Union européenne puisse réduire l'intérêt de promouvoir la participation effective de la société civile nationale. Alors que des progrès ont été accomplis sous la pression de l'Union européenne dans un certain nombre de domaines techniques, notamment s'agissant de la politique en faveur de l'égalité des genres, les personnes avec qui nous avons échangé ont aussi fait remarquer que la priorité accordée aux progrès techniques peut parfois conduire à délaisser certains problèmes de fond. Certaines

d'entre elles estiment que l'Union européenne tend à se satisfaire trop facilement du respect formel des exigences, là où une réforme en profondeur fait encore défaut.

État de droit et accès à la justice

Dans leur évaluation de l'État de droit, les organisations se sont concentrées sur les conséquences qui découlent d'une décision rendue par un tribunal ou une institution indépendante en défaveur des pouvoirs publics. Une décision d'une instance judiciaire ou d'un organisme de contrôle n'a de portée concrète que si elle intervient lorsque la question visée est toujours d'actualité et si son exécution est ensuite effectivement assurée. Or, la documentation mise à la disposition de la délégation soulève des doutes très sérieux sur ces deux plans.

Le tribunal administratif est le forum au sein duquel les recours sont formés contre les décisions de l'administration portant notamment sur l'allocation des fonds publics, l'accès à l'information et les nominations. En 2025, ce tribunal a été saisi pour un volume total de 34 913 affaires, dont 13 012 ont été résolues et 21 899 restaient pendantes au 31 décembre 2025. La charge de travail par juge était en moyenne de 2 327 dossiers et un nombre moyen d'affaires résolues par magistrat s'établissait à 867. Sur les 13 012 affaires résolues au cours de l'année, 11 428, soit 88 %, l'ont été en moins d'un an et 271 dossiers seulement ont été clôturés dans un délai de trois mois⁸⁵. Le nombre d'affaires pendantes a augmenté considérablement, passant de 8 505 à la fin de l'année 2020 à 27 587 à la fin de 2023, avant de reculer. La qualité du travail du tribunal n'est nullement remise en cause : 92 % de ses décisions ont été confirmées par la Cour suprême en 2025 et 97 % l'avaient été en 2024⁸⁶. Le problème réside dans les délais de traitement. Lorsque, dans près de neuf cas sur dix, un recours judiciaire dure plus d'un an, l'issue ne peut pas modifier le résultat d'une procédure de sélection pour un financement annuel, d'une procédure de nomination ou un refus d'information avant que la question visée ne soit plus d'actualité.

Les représentant·es de la société civile ont exprimé de sérieuses inquiétudes quant à la longueur des procédures judiciaires et à l'effectivité limitée des voies de recours contre l'État. Il nous a été rapporté que rares ont été les recours formés par les ONG contre les pouvoirs publics devant les tribunaux à s'être soldés par un gain de cause, ce qui participe au sentiment que l'introduction d'une telle action est une procédure coûteuse qui a peu de chances d'aboutir. Des préoccupations ont également été soulevées quant à l'indépendance des tribunaux administratifs.

En ce qui concerne l'exécution des décisions, l'affaire la plus souvent citée par les organisations et que la délégation considère comme l'illustration la plus claire de la situation a trait à la nomination du directeur général du radiodiffuseur du service public RTCG. Boris Raonić a été nommé une première fois à la tête de ce groupe audiovisuel public en 2021 et cette nomination a été annulée par les tribunaux. Le Conseil de RTCG l'a toutefois nommé

⁸⁵*Administrative Court of Montenegro: overview of proceedings, 2020-2025*, données communiquées à la délégation.

⁸⁶*Ibid.*

une nouvelle fois le 1^{er} juin 2023. Le tribunal de première instance de Podgorica a annulé cette décision en avril 2024 et la Haute Cour de Podgorica a confirmé l'annulation en octobre 2024 ; l'annulation est alors devenue définitive, assortie d'une ordonnance enjoignant au Conseil de procéder, sous huit jours, à une nomination conforme au droit parmi les candidat-es qui remplissaient les conditions requises⁸⁷. Des poursuites pénales ont ensuite été engagées à l'encontre des membres du Conseil qui avaient voté en faveur de la nouvelle nomination irrégulière. Le tribunal de première instance de Podgorica a reconnu les membres du Conseil (Veselin Drljević, Filip Lazović, Naod Zorić et Amina Murić) coupables d'abus de fonction officielle en septembre 2025 et, le 15 juin 2026, la Haute Cour de Podgorica a rejeté les appels formés par le parquet et par la défense, à la suite de quoi les condamnations assorties de peines de suspension d'une durée de sept mois sont devenues définitives⁸⁸.

Dans le même temps, le Conseil a à nouveau nommé M. Raonić, en août 2024, pour un mandat de quatre ans courant jusqu'en 2028. Le 17 février 2026, le tribunal de première instance de Podgorica a également annulé cette décision, pour la troisième fois consécutive, au motif qu'elle ne remplit pas les conditions légales car il occupait une fonction publique en sa qualité de membre du Conseil de l'Agence sur les médias électroniques, et a ordonné au Conseil de RTCG de nommer une nouvelle personne à la direction générale du groupe parmi les candidatures remplissant les critères requis dans un délai de huit jours suivant la date à laquelle le jugement acquiert un caractère définitif⁸⁹. Plusieurs organisations, dont le Centre for Civic Education [centre pour l'éducation civique], le Media Institute Montenegro (IMM) [institut pour les médias au Monténégro], le CIN-CG [centre pour le journalisme indépendant au Monténégro] et Media Centar [centre pour les médias], ont lancé un appel public afin d'exiger l'exécution du jugement, de demander au Parlement de tirer les conséquences qui s'imposent pour les membres du Conseil condamnés et d'enjoindre le parquet à agir⁹⁰.

L'enjeu de cette affaire ne tient pas à des postures individuelles. Il réside dans le fait que trois annulations et une condamnation pénale définitive des membres de l'instance de nomination n'ont induit aucun changement de comportement chez celui qui exerce la fonction ni aucune conséquence pour les personnes condamnées pour l'avoir placé à ce poste. Les organisations ont décrit cette situation à la délégation comme la démonstration la plus éclatante du fait qu'un jugement définitif ne fait pas l'objet d'une exécution automatique dès lors que la décision va à l'encontre des intérêts politiques et que la faille dans le système judiciaire n'est pas tant le jugement que son exécution. Les résultats de l'audit susmentionné, citant le cas

⁸⁷Nova presuda Višeg suda: Raonić nezakonito reizabran za generalnog direktora RTCG (mne.), CdM, <https://www.cdm.me/hronika/nova-presuda-viseq-suda-raonic-nezakonito-reizabran-za-generalnog-direktora-rtcg/>

⁸⁸Članovi Savjeta RTCG pravosnažno osuđeni zbog zloupotrebe položaja prilikom nezakonitog reizbora Raonića (mne.), RTNK, 23 juin 2026, <https://rtnk.me/crna-hronika/clanovi-savjeta-rtcg-pravosnazno-osudjeni-zbog-zloupotrebe-polozaja-prilikom-nezakonitog-reizbora-raonica/>

⁸⁹Presuda Osnovnog suda u Podgorici: Poništeno imenovanje Borisa Raonića za generalnog direktora RTCG (mne.), CdM, 17 février 2026, <https://www.cdm.me/hronika/presuda-osnovnog-suda-u-podgorici-ponisteno-imenovanje-borisa-raonica-za-generalnog-direktora-rtcg/>

⁹⁰Više NVO: Sud je presudio, sada su na potezu RTCG, Skupština i tužilaštvo (mne.), Aktuelno.me, <https://www.aktuelno.me/clanak/vise-nvo-sud-je-presudio-sada-su-na-potezu-rtcg-skupstina-i-tuzilastvo>

d'un ministère qui ne donne suite aux décisions du tribunal administratif qu'après l'expiration du délai légal, conduisent au même constat, bien qu'à un degré inférieur.

Une deuxième séquence, qui s'est déroulée au moment-même de la visite, concerne l'Agence de sécurité nationale. Le 13 juin 2026, des membres du personnel de l'Agence ont déposé plainte auprès du Bureau spécial du ministère public, de l'Agence pour la protection des données à caractère personnel et de la Commission parlementaire sur la sécurité et la défense, au motif que l'ensemble du personnel faisait l'objet d'une surveillance constante par le biais d'une application installée sur les téléphones officiels, active de manière systématique, massive et non sélective, y compris en dehors des heures de travail, et dotée de fonctionnalités de géolocalisation, de visualisation d'écran et d'accès à l'appareil photo⁹¹. Le 18 juin 2026, le Directeur de l'Agence a porté plainte au pénal contre deux journalistes du CIN-CG [centre pour le journalisme indépendant au Monténégro], Andrea Perišić et Đurđe Radulović, pour avoir publié un article sur les pratiques de recrutement au sein de l'Agence. Il a été demandé aux journalistes de révéler leurs sources⁹². Les organisations ont appelé le Médiateur et la commission parlementaire à diligenter sans attendre un contrôle auprès de l'Agence et le parquet à indiquer s'il donnait suite à la plainte déposée à son encontre⁹³.

Il est difficile de dissocier ces événements de la législation décrite précédemment. Le 29 mai 2026, peu avant la visite, Human Rights Action a introduit un recours devant la Cour constitutionnelle pour contester la validité des articles 13, 18, 20 et 21 de la loi sur l'Agence de sécurité nationale, au motif que ces dispositions autorisent l'accès aux archives publiques ainsi qu'aux données des banques et des établissements de santé sans décision de justice, le recours aux méthodes de surveillance secrète et d'investigation numérique dans les lieux publics sans autorisation judiciaire préalable ainsi que la collecte des données de géolocalisation des communications électroniques sans décision de justice, ce dernier élément étant contraire à une décision de la Cour constitutionnelle prise en 2014⁹⁴. Une loi adoptée sans débat public préalable étend les prérogatives intrusives ; l'organisme qui exerce ces prérogatives répond à un reportage sur sa propre conduite par une plainte pénale contre les journalistes concernés ; et la seule voie de recours dont dispose la société civile est un recours en constitutionnalité qui n'aboutira pas avant un délai considérable.

Les organisations ont également fait part de pressions prenant leur source à l'étranger. Elles ont notamment pointé du doigt l'influence des médias audiovisuels serbes, qu'elles ont décrits comme hostiles au travail de défense des droits humains, et les restrictions à la frontière. Entre juin et juillet 2026, les autorités serbes ont interdit l'entrée à un certain

⁹¹Zaposleni u ANB podnijeli krivičnu prijavu SDT zbog sumnji u nezakonit nadzor (mne.), CIN-CG, 13 juin 2026, <https://www.cin-cg.me/zaposleni-u-anb-podnijeli-krivicnu-prijavu-sdt-zbog-sumnji-u-nezakonit-nadzor-pazi-snima-se/>

⁹²SafeJournalists: Krivična prijava direktora ANB protiv novinarki CIN-CG opasan udar na slobodu medija (mne.), Portal Analitika, 18 juin 2026, <https://www.portalanalitika.me/clanak/safejournalists-krivicna-prijava-direktora-anb-protiv-novinarki-cin-cg-opasan-udar-na-slobodu-medija>

⁹³Support for CIN-CG Journalists: Call for Urgent Oversight of the ANB, Akcija za ljudska prava, 18 juin 2026, <https://www.hraction.org/2026/06/18/support-for-cin-cg-journalists-call-for-urgent-oversight-of-the-anb/?lang=en>

⁹⁴Akcija za ljudska prava podnijela inicijativu Ustavnom sudu: Zakon o ANB-u krši pravo na privatnost (mne.), 29 mai 2026, <https://www.hraction.org/2026/05/29/akcija-za-ljudska-prava-podnijela-inicijativu-ustavnom-sudu-zakon-o-anb-u-krsi-pravo-na-privatnost/>

nombre de citoyennes et citoyens monténégrins, au rang desquels figuraient le vice-président du mouvement civique URA, Blažo Rađenović, le 3 juin, le journaliste de Vijesti Petar Komnenić, le 30 juin, et le directeur exécutif du Réseau de journalisme d'investigation des Balkans (BIRN) au Monténégro, Vuk Maraš, le 6 juillet, plusieurs de ces décisions n'ayant été motivées que par des impératifs de protection de la sécurité publique⁹⁵. Les organisations internationales de défense de médias, dont Reporters sans frontières, la Fédération européenne des journalistes et l'Institut international de la presse, ont appelé à lever ces interdictions⁹⁶. Pour les organisations concernées, les conséquences concrètes de ces décisions se matérialisent par une restriction des reportages transfrontaliers et de leur participation aux initiatives internationales de défense des droits humains.

L'environnement médiatique dans lequel les organisations non gouvernementales évoluent se caractérise par un climat de tension permanente. Le Media Pluralism Monitor a estimé en 2026 que le Monténégro présente un taux de risque global moyen-faible, affichant les résultats les moins bons dans les domaines thématiques de la protection fondamentale et de l'indépendance politique. Il a également noté que quatre des cinq chaînes de télévision privées nationales sont détenues par des capitaux majoritairement serbes⁹⁷. La transparence en matière de propriété des médias s'est améliorée et l'autorité de régulation du secteur de l'audiovisuel a établi le premier registre numérique public de la propriété des médias⁹⁸. En regard de ce bilan, la Trade Union of Media of Montenegro a recensé 33 attaques et pressions à l'encontre des employé-es du secteur des médias en 2025, un chiffre en hausse de 40 % par rapport à l'année précédente. Parmi ces signalements, huit avaient trait à des menaces pour la vie ou la sécurité physique, dont cinq étaient dirigées contre des femmes. Treize incidents supplémentaires ont été comptabilisés entre janvier et mi-juin 2026. Le score de l'indicateur pour la sécurité des journalistes pour le Monténégro recule d'année en année depuis 2020, passant de 3,59 à 3,14⁹⁹. Le Monténégro ne dispose pas de législation en matière de lutte contre les poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) et n'a pas transposé la directive de l'Union européenne sur ce sujet¹⁰⁰. La Coalition contre les SLAPP en Europe n'a recensé aucune affaire documentée au Monténégro dans son rapport 2024, mais des procédures qui revêtent des caractéristiques de poursuites-bâillons ont été engagées : une plainte pour diffamation déposée contre le quotidien Vijesti en janvier 2025 par Andrej Vučić est encore en cours d'instruction au tribunal de Podgorica ; des poursuites à l'encontre de l'historien Boban Batričević, du chroniqueur Brano Mandić et de la journaliste

⁹⁵Ko su sve Crnogorci kojima je Srbija zabranila ulazak (mne.), Nova.rs, <https://nova.rs/vesti/svet/ko-su-sve-crnogorci-kojima-je-srbija-zabranila-ulazak-od-bivseg-sefa-policije-do-novinara-i-direktora-rtv-podgorica/>

⁹⁶Međunarodne medijske organizacije traže od Srbije povlačenje zabrana ulaska (mne.), Radio Slobodna Evropa, <https://www.slobodnaevropa.org/a/zabrana-ulaska-srbija-crna-gora-novinari/33798756.html>

⁹⁷Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, *Media Pluralism Monitor 2026: Montenegro*, Institut universitaire européen, <https://cmpf.eui.eu/country/montenegro-2026/>

⁹⁸*Ibid.*

⁹⁹Sindikat medija Crne Gore, tel que rapporté dans SMCG: *U 2026. zabilježio 13 slučajeva napada i pritisaka na medijske radnike, Crna Gora nastavlja da bilježi pad u Indeksu bezbjednosti novinara* (mne.), Portal Analitika, 15 juin 2026, <https://www.portalanalitika.me/clanak/smcg-u-2026-zabiljezio-13-slucajeva-napada-i-pritisaka-na-medijske-radnike-crna-gora-nastavlja-da-biljezi-pad-u-indeksu-bezbjednosti-novinara>

¹⁰⁰SLAPP in Montenegro: *between hesitant courts and missed reforms*, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, 28 novembre 2025, https://www.balcanicaucaso.org/en/cp_article/slapp-in-montenegro-between-hesitant-courts-and-missed-reforms/

Vesna Rajković Nenadić ont été abandonnées devant la réaction de l'opinion publique. Toutefois, sur les 13 incidents recensés en 2026 contre des journalistes, trois relevaient d'affaires de poursuites-bâillons engagées par Prva Banka contre des professionnel·les des médias¹⁰¹. Le nombre d'actions en diffamation intentées devant les tribunaux de première instance a nettement diminué, passant de 31 en 2024 à six en 2025¹⁰².

D'autres préoccupations ont été soulevées en ce qui concerne le bureau du Médiateur, qui d'après ce qui a été rapporté à la délégation, serait confronté à des contraintes de personnel et de moyens, caractérisées notamment par une dépendance vis-à-vis du ministère des Finances. D'après le Médiateur, environ 60 % des recommandations sont effectivement suivies d'effet, mais l'application des recommandations restantes reste faible. Dans le même temps, le bureau est actuellement amené à traiter de graves problèmes, y compris des allégations de brutalité policière, la surpopulation carcérale et les conditions de la prise en charge en santé mentale et des soins en institution. Des informations relatives au maintien en poste d'agents de police faisant l'objet d'une enquête criminelle ainsi qu'à l'usage excessif à la force lors de rassemblements publics ont également été rapportées à la délégation.

Conclusion

Le Monténégro dispose d'un cadre juridique et institutionnel pour le fonctionnement des organisations non gouvernementales et pour leur participation au processus décisionnel qui est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. La liberté d'association est garantie par la Constitution et exercée sans approbation préalable. Le processus d'enregistrement des ONG est simple, gratuit et peut être consulté par le public ; le secteur est très développé et, pour ce qui est des domaines examinés par la délégation, se montre compétent et bien informé. Le financement public des organisations de la société civile est garanti par la loi, qui prévoit qu'une part minimale fixe du budget annuel leur est allouée, et les données relatives à la distribution des fonds sont publiées. Les modalités de représentation des organisations dans les instances de travail et d'organisation des consultations publiques lors de l'élaboration des lois et des stratégies sont définies de manière détaillée par décret. Une stratégie de coopération avec la société civile est en vigueur et un Conseil de coopération composé, à parts égales, de représentant·es des pouvoirs publics et de la société civile est en place pour en contrôler la mise en œuvre. Cet ensemble d'instruments constitue un cadre rigoureux, dont les autorités peuvent légitimement se féliciter.

La conclusion principale qui ressort de ce rapport est qu'un décalage s'est produit entre le cadre et la pratique. L'absence de règles n'a quasiment pas été évoquée auprès de la délégation. Les organisations ont en revanche décrit, invariablement et dans tous les secteurs d'activité, avoir fait l'expérience de procédures menées en bonne et due forme mais qui n'aboutissent à aucun effet concret : des consultations auxquelles les réponses apportées ne sont pas motivées, des groupes de travail dont les conclusions ne sont pas reprises dans le

¹⁰¹*Ibid.* et Sindikat medija Crne Gore, *op. cit.*

¹⁰²Sindikat medija Crne Gore, *op. cit.*

texte définitif, des initiatives restées sans la moindre réponse. Lorsque la pratique s'éloigne des règles, le résultat qui s'ensuit va toujours dans le même sens, à savoir une restriction de la participation au lieu de son élargissement ; de plus, les instruments les plus souvent contournés sont ceux qui régissent les lois aux enjeux les plus cruciaux. Il en résulte un système qui peut démontrer sa conformité aux exigences requises alors qu'il n'a dans la pratique que très peu d'influence ; les organisations commencent à tirer la conclusion qui s'impose de cette situation. L'indicateur le plus révélateur dans ce rapport n'est pas une statistique relative au processus de consultation mais le fait que les appels publics pour la nomination des représentant-es de la société civile qui siégeront dans les instances de travail n'attirent plus aucune candidature. Ce désengagement montre que les acteurs jugent désormais que l'effort de participation n'en vaut plus la peine, et l'amélioration des procédures ne permet pas à elle seule de remédier à ce problème.

Sur le plan institutionnel, cette faille se manifeste par la discontinuité. Le Conseil de coopération, canal central de dialogue structuré, ne s'est pas réuni pendant plus de quatre ans avant d'être reconstitué à la fin 2025 et les organisations estiment que les membres des ONG qui y siègent ne sont pas véritablement représentatifs de la société civile. Les portefeuilles ministériels, y compris la responsabilité de la société civile, ont subi des remaniements répétés à la suite desquels les organisations rapportent que les engagements pris antérieurement ne survivent généralement pas aux transferts de compétences. Au Monténégro, la coopération dépend fortement des personnes et de la conjoncture politique, et très peu de la mémoire institutionnelle.

On retrouve un paradoxe du même ordre entre théorie et pratique s'agissant du financement public. La garantie légale d'une allocation minimale constitue un véritable mécanisme de protection pour le secteur et la publication des données de financement sur plusieurs années est une force en soi. Sur le plan opérationnel, en revanche, les appels publics sont lancés tardivement, l'impartialité de la procédure de sélection ne peut faire l'objet d'une vérification extérieure et les candidat-es rejetés ne disposent d'aucune voie de recours pour contester la décision une fois la procédure close. Le Cour des comptes a estimé que l'administration de ces fonds n'est pas conforme dans sa substance plutôt que sur des détails ; chaque année, une part des crédits réservés à la société civile reste non distribuée. Cette situation coïncide avec une contraction marquée de l'aide extérieure et une transition en suspens des modalités de financement de l'Union européenne. Ces problématiques opérationnelles sont exacerbées par les préoccupations structurelles soulevées par la société civile en ce qui concerne le système d'allocation, portant notamment sur un manque de transparence et des soupçons d'ingérence politique. La viabilité d'une société civile indépendante est-elle assurée au Monténégro ? La question est ouverte, et l'État pourrait influencer bien plus sur cette situation qu'il ne le fait actuellement.

La préoccupation la plus sérieuse de ce rapport a trait à ce qu'il advient lorsqu'un tribunal ou une institution indépendante prend une décision en défaveur des pouvoirs publics. Ce point importe plus que tout autre grief, dans la mesure où le contrôle juridictionnel et le recours en révision forment le mécanisme de dernier ressort dès lors qu'une procédure de consultation, d'octroi de financement ou de dialogue échoue. D'après les données disponibles, ce

mécanisme ne remplit toutefois aucun des deux objectifs fondamentaux qui justifient son existence. Le délai de traitement des recours formés devant le tribunal compétent pour le réexamen des décisions administratives est, dans la grande majorité des cas, de plus d'un an ; le recours n'aboutit qu'une fois que l'appel public, la procédure de sélection ou la décision en cause a cessé d'avoir toute importance. Lorsque les décisions sont rendues, elles ne sont pas exécutées de manière systématique ; l'inexécution répétée des décisions définitives portant sur la direction du radiodiffuseur public, dans une séquence qui a également donné lieu à des condamnations pénales définitives sans qu'aucune conséquence ne s'ensuive, est le point qui a été évoqué plus souvent que tout autre devant la délégation. L'inexécution des décisions dans le domaine de l'accès à l'information relève du même schéma. Un ordre juridique dans lequel les décisions définitives ne sont pas exécutées ne s'effondre pas à vue d'œil. Il enseigne aux citoyennes, citoyens et organisations qu'il est inutile de songer à former un recours, gravant dans les esprits une leçon bien difficile à oublier.

Ces constats s'accompagnent d'évolutions qui pointent dans une autre direction, dont la délégation prend acte sans réserve. La liberté de réunion pacifique a été exercée largement et sans entraves en 2025, une année marquée par une augmentation massive du nombre de rassemblements, dont aucun n'a été interdit ; le comportement des pouvoirs publics dans ce domaine n'a suscité aucune plainte au cours des échanges. L'accessibilité des registres du secteur et de l'historique publié de son financement public est meilleure que dans de nombreux autres États. Le Conseil de coopération a repris ses travaux. Une réforme globale de la loi sur les organisations non gouvernementales a été préparée et a donné lieu à une consultation publique qui s'est déroulée en bonne et due forme et a enregistré une participation massive des acteurs du secteur, mais la loi n'a pas encore été adoptée.

Les mesures nécessaires ne résident pas principalement dans l'adoption de nouveaux textes législatifs, mais relèvent plutôt d'un changement dans l'utilisation qui est faite du cadre existant, un changement qui doit être porté par la sphère politique plutôt que par l'administration. La consultation doit être considérée comme un processus qui peut influencer le résultat ; les décisions qui touchent le secteur, surtout celles qui portent sur l'utilisation de l'argent public, doivent être motivées, transparentes et susceptibles de recours ; les mécanismes de dialogue avec les institutions doivent fonctionner de façon continue plutôt qu'épisodique ; et les décisions rendues par les tribunaux et les institutions indépendantes doivent être exécutées de plein droit. La réforme de la loi sur les organisations non gouvernementales déjà engagée et les modifications annoncées à la législation relative aux rassemblements publics offrent dès maintenant l'occasion d'imprimer la direction qui sera suivie ; les travaux préparatoires de ces deux textes devraient être menés en respectant pleinement la procédure de consultation que la législation relative à la sécurité récemment adoptée avait contournée. Les recommandations formulées ci-après décrivent en détail les mesures que la délégation considère comme nécessaires. La Conférence des OING offre son assistance aux autorités et à la société civile du Monténégro pour leur donner effet et entend en suivre la mise en œuvre.

Brève synthèse des préoccupations de la société civile

Ces points, présentés tels qu'ils ont été rapportés par les interlocuteurs et interlocutrices de la société civile, n'ont pas fait l'objet d'une vérification indépendante

1. Allocation des subventions et financement

Des préoccupations ont été soulevées quant à la transparence des procédures de sélection, à la publication des résultats et à la réalisation d'une évaluation indépendante de la qualité. Certaines personnes ont exprimé le sentiment que les critères et exigences administratives requis peuvent désavantager les organisations indépendantes de plus petite envergure ou plus récemment établies et que les voies de recours pour corriger des erreurs procédurales sont limitées.

2. Consultation publique et participation de la société civile

Alors que les données officielles affichent une participation significative, certaines organisations de la société civile ont le sentiment que leur contribution n'a influencé la législation finale qu'à la marge. Il a été rapporté que ce constat a conduit certaines organisations à réduire leur implication dans les groupes de travail et plusieurs d'entre elles ont fait état d'un climat moins réceptif aux voix divergentes que dans les années précédentes.

3. Projet de législation sur les organisations non gouvernementales

Les parties prenantes ont exprimé des interrogations quant à l'équilibre entre les contrôles exécutif et judiciaire et à l'étendue potentielle du pouvoir discrétionnaire de l'administration. La délégation a encouragé les autorités à solliciter un avis de la Commission de Venise sur le projet de texte, proposition qui a reçu un accueil mitigé au sein du Gouvernement. La formulation de certaines dispositions, telles que les articles 12 et 65, a été jugée trop large.

4. Administration publique et mobilité sociale

Des inquiétudes ont été émises vis-à-vis de la taille du secteur public et de l'étendue perçue du favoritisme, ainsi que face au retard pris dans l'adoption de la réforme sur l'administration publique. La mobilité sociale limitée et l'émigration des citoyennes et citoyens qualifiés ont également été cités.

5. Environnement médiatique

Les représentant-es de la société civile ont décrit une faible diversité médiatique et ont rapporté un incident impliquant deux journalistes qui se sont estimés en danger après avoir publié un article critique. Certaines personnes se sont inquiétées de l'éventualité que le projet de loi sur les ONG puisse accroître la pression administrative pesant sur la société civile.

6. État de droit et institutions de contrôle

Les acteurs ont exprimé des préoccupations quant à la lenteur des procédures judiciaires, à l'effectivité et l'efficacité des voies de recours contre l'État et à l'indépendance des tribunaux administratifs. Il a été rapporté que le bureau du Médiateur fait face à des contraintes de ressources ; si de nombreuses recommandations sont suivies d'effet, l'exécution des recommandations restantes est considérée comme limitée. Des allégations d'application sélective de la loi et de protection inadéquate des groupes en situation de vulnérabilité ont été relevées, sans toutefois être vérifiées.

7. Problématiques sectorielles

- Dans le domaine de la *protection de l'environnement*, les acteurs ont mis en doute le fait que les engagements en faveur d'un État écologique soient systématiquement reflétés dans la planification et les inspections.
- Dans le secteur des *soins de santé*, les inquiétudes exprimées avaient trait aux conflits d'intérêts, au contrôle et à la prévention.
- La société civile a également pointé du doigt des *insuffisances dans le soutien apporté aux groupes marginalisés*, notamment les Roms, la population LGBTIQ+, les personnes anciennement détenues et les travailleuses et travailleurs du sexe.

8. Dynamique liée à l'Union européenne

Les progrès accomplis dans certains domaines techniques grâce à l'implication de l'Union européenne ont été salués, mais certains interlocuteurs et interlocutrices ont mis en garde contre le fait que le resserrement de ces liens ne doive pas être synonyme de relâchement des incitations à mener des réformes plus profondes. Il a été rapporté que le retrait de l'aide de l'USAID a créé un déficit de financement substantiel pour la société civile.

9. Gouvernance administrative et numérique

Les acteurs ont relevé des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information, en partie dus à des contraintes de personnel, et ont affirmé que les plateformes numériques d'enregistrement et de subventions ne sont pas encore pleinement effectives. Le Monténégro est décrit comme un État fortement centralisé où certaines collectivités territoriales revendiquent un transfert de compétences plus important dans des domaines tels que l'aménagement du territoire.

Recommandations

Aux pouvoirs publics du Monténégro

- Adopter sans délai la nouvelle loi sur les organisations non gouvernementales, en veillant à sa conformité avec l'avis de la Commission de Venise. Réexaminer le projet de restriction du droit à la création d'une organisation sur le fondement de condamnations pénales antérieures et limiter une telle restriction aux critères de légalité, d'objectif légitime et de proportionnalité, conformément à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et aux Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association. Veiller à un bon équilibre entre pouvoirs exécutif et judiciaire dans les mécanismes de contrôle de la loi.
- Mener à bien la numérisation de l'enregistrement et de la procédure de financement et annuler l'obligation de déposer les dossiers de demande de financements publics en format papier et sur support matériel.
- Aligner la définition de la notion d'intérêt public dans la législation fiscale avec celle qui figure dans la loi sur les organisations non gouvernementales, afin que les incitations fiscales en faveur du soutien à la société civile puissent être utilisées en pratique.
- Modifier la loi sur le volontariat afin qu'il soit traité comme une activité civique plutôt que comme une forme de travail et mettre en place le registre des volontaires prévu dans la stratégie de coopération avec la société civile.
- Instaurer une voie de recours contre la procédure de sélection des représentant·es de la société civile qui siègent dans les instances de travail qui prévoit une décision motivée, un droit d'opposition dans un délai rapide et la désignation d'un organisme compétent pour statuer.
- Harmoniser les dispositions du décret sur la sélection des représentant·es des organisations non gouvernementales relatives à la documentation demandée aux organisations qui désignent des candidat·es, conformément à la recommandation de la Cour des comptes.
- Veiller à ce que chaque ministère publie, dans le délai imparti, la liste annuelle des lois et stratégies pour lesquelles un débat public sera tenu et à ce que la consultation du public intéressé lors de la phase initiale de rédaction du projet de texte devienne la règle plutôt que l'exception.
- Respecter l'obligation de publier, à l'issue de la tenue de chaque débat public, un rapport de synthèse qui précise le nombre et la structure des participant·es et expose les raisons ayant conduit à l'acceptation ou au rejet des observations reçues, et considérer l'absence d'un tel rapport comme une lacune dans les travaux préparatoires du projet de texte.
- Mettre fin à la pratique consistant à faire présenter au Parlement par des parlementaires des propositions de textes préparées dans les ministères, ce qui

élimine les obligations en matière de consultation publique et de coordination interministérielle, et rendre l'avis du Gouvernement sur les propositions de loi des parlementaires dans les délais prescrits sans tenir compte de l'appartenance politique de l'auteur de la proposition.

- S'assurer que la législation dans le domaine des affaires intérieures et de la sécurité nationale, y compris toute modification future des lois adoptées en 2026, est préparée en respectant pleinement la procédure de débat public, et remédier aux préoccupations soulevées par l'Agence pour la prévention de la corruption quant au contrôle des prérogatives conférées par ces textes.
- Préparer les modifications annoncées de la loi sur les rassemblements et événements publics, portant notamment sur les rassemblements spontanés et la définition du concept d'organisateur, en respectant pleinement la procédure de consultation et en veillant à ce que ces modifications ne restreignent pas l'exercice d'un droit qui a été exercé largement et sans incident en 2025.
- Convoquer le Conseil de coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales à intervalles réguliers, en publier les ordres du jour, les procès-verbaux et les conclusions, apporter une réponse motivée aux avis qu'il adopte, et assurer la continuité de ses travaux indépendamment des changements qui interviennent dans la composition du Gouvernement. Garantir la transparence du processus de sélection des représentant·es des organisations non gouvernementales qui siègent au Conseil et veiller à ce que les choix opérés soient perçus comme légitimes par la société civile dans son ensemble.
- Faire en sorte que tout transfert de compétences d'un ministère à un autre s'accompagne d'un transfert des engagements, décisions et procédures en cours liés à la société civile, et qu'aucune organisation ne se voie contrainte de reprendre une procédure à zéro en raison d'un changement de portefeuille.
- Instaurer une obligation pour les pouvoirs publics d'apporter une réponse motivée, dans un délai déterminé, à toute initiative, analyse et proposition législative qui leur est présentée par les organisations de la société civile.
- Publier la totalité des appels publics pour le financement des projets de la société civile au plus tard à la date butoir légale fixée au 1^{er} mars, et adopter les analyses sectorielles et la décision relative aux domaines prioritaires et aux montants suffisamment à l'avance pour que ce délai puisse être respecté.
- Établir un droit de contestation des décisions en matière d'allocation des fonds publics, prévoyant un délai de traitement bref, la désignation d'un organisme compétent et la publication de la note d'évaluation motivée sur laquelle s'est fondée la décision.
- Adopter des règlements intérieurs régissant la sélection des membres des commissions d'attribution et la vérification des conflits d'intérêts, nommer des évaluateurs et évaluatrices indépendants par décision officielle et sur une base

contractuelle, et veiller à ce que des listes de classement soient établies conformément aux dispositions légales.

- S'assurer que les crédits réservés chaque année sont effectivement distribués, en particulier les enveloppes destinées à cofinancer les projets bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne, et mettre en place un mécanisme de préfinancement fonctionnel afin de faire en sorte que les organisations de plus petite envergure ne soient pas exclues de ce type de projets.
- Renforcer la transparence et la responsabilité du système d'appel à candidatures en publiant systématiquement l'ensemble des résultats du processus de sélection et en garantissant une évaluation indépendante de la qualité. Procéder à la révision des critères d'évaluation pour assurer qu'ils ne désavantagent pas involontairement les organisations de plus petite envergure ou véritablement indépendantes.
- Garantir l'exécution pleine et rapide des décisions définitives des tribunaux et des décisions des institutions indépendantes, en particulier de celles visant les organes de direction du radiodiffuseur public, et tirer les conséquences prévues par la loi à l'égard des titulaires de fonctions condamnés par une décision définitive.
- Mener à bien les procédures de nomination des conseils du radiodiffuseur public et de l'autorité de régulation des médias électroniques dans le strict respect de la loi et sur la base des candidatures présentées par les organisations désignées à cet effet par la loi.
- S'attaquer au problème de la durée des procédures et du stock d'affaires pendantes devant le tribunal administratif, de sorte que le contrôle juridictionnel des décisions administratives puisse intervenir tant qu'il est encore possible de corriger la situation, et respecter le délai légal d'exécution des décisions rendues.
- Veiller à ce que les pouvoirs publics statuent sur les demandes d'accès à l'information dans le délai légal imparti et qu'ils donnent pleinement effet aux décisions de l'Agence pour la protection des données à caractère personnel et l'accès libre à l'information, et traiter l'absence de réponse à une demande comme un manquement disciplinaire plutôt que comme une simple pratique administrative.
- Faire en sorte que le Médiateur, la Commission parlementaire sur la sécurité et la défense et l'Agence pour la protection des données à caractère personnel soient en mesure d'exercer un contrôle effectif sur les services de sécurité, et s'abstenir de réagir au regard critique des journalistes sur les institutions publiques par des plaintes pénales contre des journalistes ou par des demandes leur enjoignant de révéler leurs sources.
- Garantir l'indépendance opérationnelle du bureau du Médiateur et sa dotation adéquate en ressources.
- Établir un mécanisme de protection des droits des patient-es qui soit indépendant de l'établissement de santé visé par la plainte, et réglementer les conditions dans lesquelles les actions de prévention dans le domaine de la santé peuvent être menées.

- S'abstenir de faire des déclarations publiques qui jettent le discrédit sur les défenseurs et défenseuses des droits humains et les organisations avec lesquelles ils travaillent, et veiller à ce que la critique de l'administration soit traitée comme faisant partie intégrante de la responsabilité démocratique.

Aux organisations de la société civile au Monténégro

- Continuer de pourvoir les sièges réservés à la société civile dans les instances de travail et les processus de consultation, et documenter systématiquement les rejets de candidatures, le traitement des observations formulées et les suites données aux recommandations, pour que le désengagement ne devienne pas la réponse par défaut du secteur.
- Considérer les rapports de synthèse des débats publics comme un instrument de responsabilité, et dénoncer, publiquement et, le cas échéant, devant les tribunaux, le rejet non motivé des observations.
- Saisir systématiquement les voies de recours disponibles, y compris contre les décisions relatives à l'allocation des fonds publics et les refus d'accès à l'information, et documenter la durée et l'issue de ces procédures afin de prouver l'effectivité de ces recours.
- Défendre et consolider des positions communes sur la réforme de la loi sur les organisations non gouvernementales, notamment en ce qui concerne la protection de la garantie légale du financement public et des conditions requises pour créer une organisation.
- Diversifier les sources de financement, développer la philanthropie locale, les adhésions et les revenus d'activité, et encourager la coopération pour mutualiser les coûts administratifs et opérationnels, afin de résister à la contraction de l'aide extérieure.
- Investir dans les organisations et les initiatives en dehors de la capitale, qui sont moins en mesure d'absorber la perte des financements extérieurs et moins représentées dans les processus de consultation.
- Poursuivre la coopération et renforcer les liens de solidarité avec les médias indépendants et les associations professionnelles de journalistes, en particulier en ce qui concerne le contrôle des services de sécurité et les restrictions affectant le travail transfrontalier.

À la Conférence des OING

- Suivre attentivement l'adoption de la nouvelle loi sur les organisations non gouvernementales et les modifications annoncées à la loi sur les rassemblements et événements publics, et proposer aux autorités l'expertise du Conseil d'Experts au sujet de la loi sur les organisations non gouvernementales lors de sa phase de rédaction.

- Encourager le Conseil de l'Europe et l'Union européenne à préserver l'environnement favorable à la société civile, et en particulier les libertés d'association, d'expression et de réunion, ainsi que l'accès au financement, qui figurent parmi les critères sur la base desquels le processus d'adhésion est évalué.
- Plaider en faveur d'un financement dédié et directement accessible pour la société civile indépendante dans le futur cadre financier de l'Union européenne, afin que l'aide ne soit pas acheminée principalement par les gouvernements et de grands intermédiaires.
- Maintenir la visibilité politique et le soutien public pour les organisations sous pression, y compris s'agissant des restrictions qui touchent le travail transfrontalier des journalistes et des défenseurs et défenseuses des droits humains.
- Surveiller l'exécution des décisions des tribunaux et des institutions indépendantes dans les affaires identifiées dans ce rapport, et assurer le suivi du présent rapport par l'intermédiaire de l'Assemblée générale de la Conférence des OING et, le moment venu, à l'occasion d'une nouvelle visite.

Références clés

Normes internationales

CONFÉRENCE DES OING DU CONSEIL DE L'EUROPE, Code de bonne pratique pour la participation civile au processus décisionnel

CONSEIL DE L'EUROPE, Charte sociale européenne (révisée)

CONSEIL DE L'EUROPE, Convention européenne des droits de l'homme

CONSEIL DE L'EUROPE, Convention sur l'accès aux documents publics (2009)

CONSEIL DE L'EUROPE, Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, CM(2017)83, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe

CONSEIL DE L'EUROPE, Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local

NATIONS UNIES, Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme (1998)

NATIONS UNIES, Pacte international relatif aux droits civils et politiques

NATIONS UNIES, Résolution 38/12 (2018) du Conseil des droits de l'homme sur le champ d'action de la société civile

OSCE/BIDDH - COMMISSION DE VENISE, Lignes directrices sur la liberté d'association

OSCE/BIDDH - COMMISSION DE VENISE, Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique

OSCE/BIDDH, Lignes directrices relatives à la protection des défenseurs des droits de l'homme (2014)

Documents de l'Union européenne

COMMISSION EUROPÉENNE, DG NEAR, Guidelines for EU Support to Civil Society in the Enlargement Region 2021-2027

COMMISSION EUROPÉENNE, Montenegro 2024 Report, SWD(2024) 694 final, Bruxelles, 30 octobre 2024

COMMISSION EUROPÉENNE, Montenegro 2025 Report, SWD(2025) 754 final, Bruxelles, 4 novembre 2025

Législation du Monténégro

MONTÉNÉGRO, Constitution du Monténégro

MONTÉNÉGRO, Décret relatif à la procédure et aux modalités de cofinancement des projets et programmes des organisations non gouvernementales bénéficiant d'un soutien financier de l'Union européenne

MONTÉNÉGRO, Décret relatif à la sélection des représentant-es des organisations non gouvernementales au sein des instances de travail des organes de l'administration publique et à la tenue de débats publics lors de la préparation des lois et stratégies (« Službeni list CG », br. 41/18 et 86/26)

MONTÉNÉGRO, Décret relatif au financement des projets et programmes des organisations non gouvernementales dans des domaines d'intérêt public (« Službeni list CG », br. 13/18)

MONTÉNÉGRO, Loi sur l'administration publique (« Službeni list CG », br. 78/18, 70/21 et 52/22)

MONTÉNÉGRO, Loi sur l'Agence de sécurité nationale (2026)

MONTÉNÉGRO, Loi sur le libre accès à l'information

MONTÉNÉGRO, Loi sur le volontariat

MONTÉNÉGRO, Loi sur les affaires intérieures (2026)

MONTÉNÉGRO, Loi sur les droits des patient-es

MONTÉNÉGRO, Loi sur les organisations non gouvernementales (« Službeni list CG », br. 39/11, 37/17 et 84/24)

MONTÉNÉGRO, Loi sur les rassemblements et événements publics (« Službeni list CG », br. 52/16)

MONTÉNÉGRO, Loi sur les recours administratifs

MONTÉNÉGRO, Règlement régissant le contenu des appels publics pour l'allocation de fonds destinés au financement des projets et programmes des organisations non gouvernementales ainsi que la forme et le contenu des dossiers de candidatures (« Službeni list CG », br. 14/18)

Documents stratégiques et politiques du Monténégro

GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO, Décision définissant les domaines prioritaires d'intérêt public et le montant des crédits alloués au financement des projets et programmes des organisations non gouvernementales (annuelle)

GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO, Décision portant création du Conseil de Coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales (2025)

GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO, Récapitulatif des enveloppes allouées et des fonds effectivement distribués pour le financement et le cofinancement des projets et programmes des organisations non gouvernementales, 2018-2025

GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO, Stratégie de coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales 2022-2026, et plans d'action connexes

MINISTÈRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE, Rapport sur la mise en œuvre de la Stratégie de coopération entre les organes de l'administration publique et les organisations non gouvernementales 2022-2026

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ET DES INVESTISSEMENTS RÉGIONAUX ET DE LA COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES, Rapport d'activités annuel pour 2025 (Podgorica, mars 2026)

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT ET DES INVESTISSEMENTS RÉGIONAUX ET DE LA COOPÉRATION AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES, Rapport de synthèse de la consultation publique sur le projet de loi sur les organisations non gouvernementales (25 septembre 2025)

Rapports de contrôle et institutions indépendantes

AGENCE POUR LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION, Évaluation des projets de loi sur les affaires intérieures et sur l'Agence de sécurité nationale (2026)

AGENCE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL ET LE LIBRE ACCÈS À L'INFORMATION, Indicateurs de performance dans le domaine du libre accès à l'information, 2020-2025

COUR DES COMPTES DU MONTÉNÉGRO, Rapport d'audit : contrôle de l'utilisation prévue des fonds de la ligne budgétaire 431-4 : transferts aux organisations non gouvernementales, pour l'exercice 2022 (Podgorica, juillet 2024)

DIRECTION DE LA POLICE DU MONTÉNÉGRO, Rapport sur l'application de la loi sur les rassemblements et événements publics pour 2025 (Podgorica, mars 2026)

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU MONTÉNÉGRO, Aperçu des procédures, durée des procédures et qualité des décisions, 2020-2025

Rapports de suivi et travaux de recherche

BALKAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT NETWORK, Civil Society in the EU's Evolving Policy Framework, Policy Brief [Société civile dans le contexte politique en pleine mutation de l'Union européenne : note d'information] (février 2026)

BALKAN CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT NETWORK, Donor Support, Civic Space and the Future of Civil Society [aide des donateurs, espace civique et avenir de la société civile] (octobre 2025)

CENTRE FOR DEMOCRATIC TRANSITION, NGO Index [Indice des ONG]

HUMAN RIGHTS ACTION, Recours introduit devant la Cour constitutionnelle du Monténégro sur la loi sur l'Agence de la sécurité nationale (29 mai 2026)

INSTITUTE ALTERNATIVE, How are laws adopted? [Comment les lois sont-elles adoptées ?] (2026)

INSTITUTE ALTERNATIVE, PAR Monitor: Policy Development and Coordination in Montenegro [élaboration des politiques et coopération au Monténégro] (2026)

Sites internet

AGENCY FOR PERSONAL DATA PROTECTION AND FREE ACCESS TO INFORMATION [Agence pour la protection des données à caractère personnel et le libre accès à l'information]
www.azlp.me

AGENCY FOR PREVENTION OF CORRUPTION [Agence pour la prévention de la corruption]
www.antikorupcija.me

CENTRE DE RESSOURCES POUR LA SOCIÉTÉ CIVILE www.resursnicentar.me

CENTRE FOR CIVIC EDUCATION [Centre pour l'éducation civique] (CCE) www.cgo-cce.org

CENTRE FOR DEMOCRATIC TRANSITION [Centre pour la transition démocratique] (CDT)
www.cdtmn.org

CENTRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (CRNVO) www.crnvo.me

CENTRE POUR LE JOURNALISME INDÉPENDANT AU MONTÉNÉGRO (CIN-CG) www.cin-cg.me

DÉFENSEUR DES DROITS HUMAINS ET DES LIBERTÉS (MÉDIATEUR) www.ombudsman.co.me

FINANCEMENT DES ONG (FINANSIRANJE NVO) www.finansiranjenvo.me

GOUVERNEMENT DU MONTÉNÉGRO www.gov.me

HUMAN RIGHTS ACTION (HRA) www.hraction.org

INSTITUTE ALTERNATIVE www.institut-alternativa.org

NETWORK FOR AFFIRMATION OF THE NGO SECTOR [réseau pour l'affirmation du secteur des ONG] (MANS) www.mans.co.me

PORTAIL ÉLECTRONIQUE DU GOUVERNEMENT, MODULE DE PARTICIPATION ÉLECTRONIQUE
www.euprava.gov.me

REGISTRE DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DU MONTÉNÉGRO
www.ngo.gov.me

STATE AUDIT INSTITUTION [Cour des comptes du Monténégro] www.dri.co.me

TOUT SAVOIR SUR LES ONG (SVE O NVO) www.sveonvo.me

WOMEN'S RIGHTS CENTRE [centre pour les droits des femmes]
www.womensrightscenter.org

ANNEXE

Programme de la visite

Lundi 22 juin 2026

Après-midi	Arrivée de la délégation
15 h 30	Réunion d'information au bureau de l'organisation partenaire
17 h 00	Réunion conjointe avec la Cheffe du Bureau de programme du Conseil de l'Europe à Podgorica

Mardi 23 juin 2026

9 h 00 - 10 h 00	Réunion avec le ministère de l'Intérieur
10 h 30 - 12 h 00	Réunion avec le ministère du Développement et des Investissements régionaux et de la Coopération avec les organisations non gouvernementales
13 h 45 - 15 h 15	Réunion avec un groupe d'organisations de défense des droits qui travaillent dans le secteur judiciaire et dans les secteurs des droits humains, de la lutte contre la discrimination et de l'aide juridique gratuite, des droits des femmes, de l'aide aux victimes de violence et de l'accès à la justice pour les femmes et des droits des personnes LGBTI.
15 h 30 - 17 h 15	Réunion avec un groupe d'organisations de promotion de la cohésion sociale et de l'égalité des chances qui travaillent sur les droits des parents, des enfants et des familles, les droits des personnes en situation de handicap et en particulier des jeunes en situation de handicap, la participation des jeunes Roms et Égyptiennes et Égyptiens, le militantisme des jeunes et l'inclusion sociale, la migration et le travail opérationnel avec les groupes en situation de vulnérabilité

Mercredi 24 juin 2026

9 h 00 - 10 h 30	Réunion avec le ministère de la Justice
11 h 00 - 12 h 30	Réunion avec le Défenseur des droits humains et des libertés du Monténégro (médiateur)
13 h 30 - 15 h 15	Réunion avec un groupe d'organisations qui travaillent sur la bonne gouvernance, la politique publique et la participation civile, notamment sur les questions de développement de la société civile et de participation à la prise de décision politique, de réforme de l'administration publique et de finances publiques, de transparence, des élections et de participation citoyenne, de transition démocratique et de réforme juridique, ainsi que de pluralisme et de liberté des médias
15 h 30 - 17 h 15	Réunion avec un groupe d'organisations qui travaillent sur la protection de l'environnement, la santé publique et la responsabilité

institutionnelle, notamment sur les questions de protection de l'environnement et de développement durable, de biodiversité et de conservation des habitats, de prévention et de soutien aux populations en situation de vulnérabilité dans le domaine de santé, et de contrôle de la gestion des ressources publiques

19 h 00 Discussions informelles lors d'un dîner organisé par la Conférence des OING avec des représentant·es de la communauté universitaire et des organisations qui travaillent sur les normes relatives aux médias et la liberté d'expression, la lutte contre la corruption, la transparence et la responsabilité, la démocratisation, l'État de droit et l'intégration européenne

Jeudi 25 juin 2026

9 h 00 - 10 h 00 Réunion avec l'Union des municipalités du Monténégro

10 h 30 - 11 h 30 Réunion au Parlement du Monténégro, avec le Vice-Président du Parlement et membre de la délégation du Monténégro auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

12 h 00 - 12 h 45 Réunion avec le ministère de l'Administration publique

À partir de 14 h 00 Départ de la délégation