



N° 2469

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2026

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense,*

(Procédure accélérée)

PAR M. BERTRAND BOUYX

Député

---

## AVIS

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

PAR M. JEAN-LOUIS THIÉRIOT

Député

AVEC  
EN ANNEXE  
**LE TEXTE DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **2236**  
Sénat : **857** (2024-2025), **158**, **159** et T.A. **26** (2025-2026).



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	7
<b>I. LE MONTÉNÉGRO, UN ÉTAT QUI CONCENTRE NOMBRE DE SPÉCIFICITÉS BALKANIQUES ET A RÉSOLUTEMENT CHOISI L'ALIGNEMENT EURO-ATLANTIQUE COMME GARANTIE DE SA STABILITÉ.....</b>	9
A. ÉTAT ISSU DE LA DISSOLUTION DE LA YOUGOSLAVIE, LE MONTÉNÉGRO OCCUPE UNE PLACE PARTICULIÈRE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX.....	9
1. Une souveraineté récemment retrouvée pour une Nation à l'identité singulière....	9
a. Une existence de fait ancienne, une indépendance reconnue au XIX <sup>e</sup> siècle et retrouvée en 2006 .....	9
b. Le Monténégro, une identité balkanique singulière .....	12
2. Un paysage politique fortement renouvelé depuis 2020, qui a connu l'alternance et reste marqué par des équilibres fragiles .....	14
3. Des relations stables avec la plupart des États limitrophes.....	17
B. UN ALIGNEMENT EURO-ATLANTIQUE EXEMPLAIRE AU SERVICE DE LA STABILITÉ INTÉRIEURE .....	21
1. Une perspective européenne largement partagée par les dirigeants et la population.....	21
2. Membre de l'OTAN depuis 2017, le Monténégro est « <i>un allié fiable qui fait sa part</i> » .....	23
3. Un État sujet à des tentatives d'influences extérieures et objet de faiblesses internes .....	24
a. Des influences extérieures non négligeables .....	24
b. Des fragilités internes identitaires et capacitaires.....	25

<b>II. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI S'INSCRIT DANS UN RENFORCEMENT RÉCENT DES RELATIONS BILATÉRALES EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET PARTICIPE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX</b> .....	28
A. DES LIENS BILATÉRAUX HABITUELLEMENT MODESTES, QUI SE SONT RÉCEMMENT RESSERRÉS, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE .....	28
1. Les relations bilatérales franco-monténégrines ont pris une nouvelle dimension à partir de 2023.....	28
a. La France, une présence habituellement discrète au Monténégro .....	28
b. Des relations qui ont connu un net approfondissement depuis 2023, à la demande du Monténégro.....	29
2. ... en particulier dans le domaine de la défense .....	29
a. Une coopération en matière de défense aujourd’hui essentiellement tournée vers le domaine naval.....	29
b. Un processus de modernisation des forces monténégrines qui se traduit par une commande à la France de deux patrouilleurs hauturiers en 2024.....	30
B. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI S'INSÈRE DANS LA STRATÉGIE FRANÇAISE POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX.....	31
1. La Stratégie française pour les Balkans occidentaux ou l'affirmation d'un dialogue exigeant .....	31
2. Un accord bilatéral qui s'insère dans des dispositifs de coopération directement liés à cette stratégie et à la région.....	33
a. La Stratégie française pour les Balkans occidentaux s'est traduite de manière concrète pour le Monténégro sur le plan bilatéral... ..	33
b. ... et sur le plan multilatéral, dans le domaine de la cyber-sécurité .....	34
c. L'accord de coopération complète la couverture de la région dans le domaine de la défense.....	35
<b>III. UN ACCORD CLASSIQUE DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE QUI COMPORTE ÉGALEMENT DES CLAUSES RELATIVES AU STATUT DES FORCES .....</b>	36
A. UN CADRE DE COOPÉRATION LARGE, RESPECTUEUX DE LA SOUVERAINETÉ DES DEUX PARTIES ET DONT LES ÉCHANGES D'INFORMATION SERONT SÉCURISÉS.....	37
1. Un champ de coopération vaste, une mise en œuvre aux modalités variées et une structure de pilotage souple.....	37
2. Un accord de coopération qui exclut, par principe, la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre.....	39
3. Un accord qui prévoit aussi la protection des informations et matériels classifiés ...	40
B. DES CLAUSES RELATIVES AU STATUT DES FORCES QUI PROTÈGENT LES PERSONNELS DES PARTIES .....	40
1. Le SOFA OTAN s'applique aux membres du personnel de la partie d'origine séjournant sur le territoire de la partie d'accueil .....	40

2. L'accord précise la répartition des charges financières entre les parties, la prise en charge médicale de leur personnel et leur régime en cas de décès.....	41
3. Le texte prévoit également un régime simplifié en matière de dommages causés par les personnels d'une partie .....	42
<b>AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>43</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....</b>	<b>51</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES SAISIE POUR AVIS .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE N° 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....</b>	<b>71</b>
<b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>73</b>



## INTRODUCTION

« *J'entreprends de parler d'un peuple presque ignoré, ou plutôt mal connu jusqu'à nos jours ; d'un peuple dont tout le bonheur consiste dans le maintien d'une heureuse indépendance ; qui sait honorer le courage ; mais qui (...) ose compter pour rien la gloire acquise au-delà du théâtre indispensable à la conservation de ses frontières.* »<sup>(1)</sup>

Ces quelques mots du colonel L. - C. Vialla de Sommières caractérise assez bien, aujourd’hui encore la population du Monténégro, petit État européen balkanique souvent méconnu.

Pays comptant 623 000 habitants et s'étendant sur 13 800 km<sup>2</sup>, le Monténégro évolue dans un environnement géostratégique marqué par sa position géographique qui le place à la fois au cœur de la péninsule balkanique et du pourtour adriatique. Situé au centre des Balkans occidentaux, il partage une frontière avec quatre pays de la région, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et l'Albanie, ainsi qu'avec un État membre de l'Union européenne (UE), la Croatie. Par le biais de sa façade adriatique (300 km de côtes) et du port de Bar notamment, le Monténégro bénéficie d'une importance stratégique maritime et énergétique, avec un accès direct à l'axe Adriatique-Méditerranée.

Si la coopération de la France avec le Monténégro est traditionnellement modeste, elle a connu un changement d'échelle en 2024, dans le domaine de la défense, avec l'achat de deux patrouilleurs hauturiers français (OPV 60M) pour un montant de 120 millions d'euros, soit l'équivalent de 95 % du budget de la défense monténégrine.

Dans ce contexte, il a paru important au rapporteur de se pencher plus avant sur ce peuple et ce pays « *plutôt mal connu* », comme l'indiquait le colonel Vialla de Sommières. Le rapporteur en a tiré la conviction que le Monténégro possédait une réelle singularité : doté de nombreuses caractéristiques balkaniques et confronté aux mêmes défis que ses voisins, y compris les tentatives d'ingérences extérieures qui ont redoublé depuis 2022, ce pays a su préserver une forme de stabilité et de prospérité<sup>(2)</sup>. Le rapporteur serait tenté de dire que le Monténégro est en passe de réussir son pari : maintenir sa stabilité grâce à un ancrage euro-atlantique assumé.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'accord relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 3 avril 2024 par le ministre des armées, M. Sébastien Lecornu, et le ministre de la défense monténégrin, M. Dragan Krapović. Participant de la Stratégie française pour les Balkans

---

(1) Voyage historique et politique au Monténégro, Tome I, Paris, Alexis Eymery, 1820, pp. 1 et 2.

Jacques Louis Vialla (ou Vialla de Sommières), militaire de carrière, fut gouverneur de la province de Cattare (Kotor) et chargé d'une mission auprès du prince-évêque du Monténégro en 1811.

(2) Avec une croissance de 7,2 % en 2022, 6,5 % en 2023 et 3,2 % jusqu'en 2025, selon le FMI.

occidentaux lancée en 2019, il contribue au renforcement capacitaire de cet allié fiable qu'est le Monténégro tout en élargissant et densifiant la coopération bilatérale.

## I. LE MONTÉNÉGRO, UN ÉTAT QUI CONCENTRE NOMBRE DE SPÉCIFICITÉS BALKANIQUES ET A RÉSOLUMENT CHOISI L'ALIGNEMENT EURO-ATLANTIQUE COMME GARANTIE DE SA STABILITÉ

### A. ÉTAT ISSU DE LA DISSOLUTION DE LA YOUGOSLAVIE, LE MONTÉNÉGRO OCCUPE UNE PLACE PARTICULIÈRE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

#### 1. Une souveraineté récemment retrouvée pour une Nation à l'identité singulière

##### a. *Une existence de fait ancienne, une indépendance reconnue au XIX<sup>e</sup> siècle et retrouvée en 2006*

Le Monténégro trouve ses origines dans les anciens royaumes et principautés slaves puis serbes des Balkans du Moyen Âge. Au cours du XV<sup>e</sup> siècle, une partie de ce qui deviendra son territoire actuel passe sous domination vénitienne, tandis que l'essentiel est absorbé par l'Empire ottoman. Les princes, puis princes-évêques monténégrins conservent cependant une large autonomie de fait, avant que l'indépendance de ce pays ne soit reconnue, en tant que principauté, au XIX<sup>e</sup> siècle, à l'issue du Congrès de Berlin (13 juin – 13 juillet 1878). Devenu un royaume en 1910<sup>(1)</sup>, le Monténégro, allié de la Triple Entente, est envahi par les troupes austro-hongroises pendant la première guerre mondiale. À l'issue de celle-ci, ses représentants optent, à l'occasion d'un vote controversé<sup>(2)</sup>, pour l'abolition de la monarchie monténégrine et le rattachement au royaume des Serbes, Croates et Slovènes, devenu royaume de Yougoslavie en 1921. État centralisé, le royaume de Yougoslavie, dont le souverain est serbe, procède, en 1920, à la dissolution de l'église métropolitaine et autocéphale orthodoxe du Monténégro au sein de l'église serbe orthodoxe, dont le patriarcat a son siège à Belgrade, et fait disparaître toute mention du Monténégro dans son organisation administrative, en 1922, puis 1929<sup>(3)</sup>.

---

(1) La décision de transformer la principauté en royaume fut prise dans un contexte de tensions au Monténégro et à la suite de la découverte d'un complot ayant pour but le renversement de son prince, Nikola I<sup>er</sup>, et le rattachement du Monténégro à la Serbie et à son roi, Petar Karadorđević, lui-même beau-fils de Nikola I<sup>er</sup>.

(2) Lors d'un scrutin organisé en quinze jours, à la mi-novembre 1918, les membres de l'assemblée dite de Podgorica, se divisèrent en deux factions, identifiées par la couleur de leur bulletin de vote : les Verts, favorables au maintien d'un Monténégro indépendant, et les Blancs, désireux d'une union avec la Serbie. Comme l'indique l'universitaire Elizabeth Roberts dans son ouvrage *Realm of the Black Mountain – A History of Montenegro* (« Royaume de la montagne noire – une histoire du Monténégro »), Hurst, 2024, p. 321 : organisé par les partisans du royaume de Serbie à Podgorica, dans une ville différente de l'ancienne capitale royale, Cetinje, où le parti royaliste monténégrin était majoritaire, et alors que l'armée royale serbe occupait l'ensemble du Monténégro, « la victoire des Blancs [à ce scrutin] ne faisait aucun doute ». Les Verts se soulevèrent lors de la Noël orthodoxe de 1918 et une guerre civile, dont l'intensité n'est pas sans faire écho aux combats ayant affecté le Monténégro pendant la deuxième guerre mondiale, dura jusqu'à la mort du roi Nikola I<sup>er</sup> en 1921.

(3) En 1929, le redécoupage administratif du royaume de Yougoslavie en neuf banovines ou banats efface toute référence aux anciennes frontières du Monténégro et fond celui-ci dans un ensemble plus vaste, la banovine

Occupé par l'armée italienne, puis allemande, pendant la deuxième guerre mondiale, le Monténégro retrouve, en 1945, une souveraineté limitée en tant que République socialiste fédérée de la République populaire fédérative de Yougoslavie, devenue République fédérative socialiste en 1963. Lors de l'éclatement de cette dernière, à la suite des indépendances de la Slovénie, puis de la Croatie en 1991, le Monténégro demeure avec la Serbie au sein d'un nouvel État, la République fédérale de Yougoslavie (RFY), tandis que les Républiques fédérées de Bosnie-Herzégovine et de Macédoine déclarent leur indépendance. Les Monténégrins ratifient ce choix par référendum le 1<sup>er</sup> mars 1992<sup>(1)</sup>. Le mois suivant, une Constitution fédérale reprenant plusieurs dispositions de l'ancienne Constitution yougoslave, notamment en matière d'égalité de droits entre les deux Républiques fédérées de Serbie et du Monténégro, est adoptée. Elle rend cependant difficile la mise en œuvre du droit à la sécession des Républiques fédérées la composant<sup>(2)</sup>.

La dégradation rapide des relations avec la Serbie à la fin des années 1990 et l'opération *Force alliée* menée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en RFY en 1999, conduisent les dirigeants du Monténégro à se déclarer ouvertement en faveur de l'indépendance. Après avoir accepté la transformation de la RFY en une Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro en 2003, à l'instigation du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, Javier Solana, le Monténégro, organise un référendum sur son indépendance le 21 mai 2006. Avec un taux de participation de 86,5 %, les Monténégrins votent à 55,5 % en faveur de celle-ci. Ces résultats revêtaient une importance non négligeable, dans la mesure où pro-indépendantistes et anti-indépendantistes s'étaient entendus, lors de négociations menées par l'UE, sur le fait que l'indépendance ne pouvait être acquise que si, d'une part, 50 % des électeurs s'étaient exprimés et, d'autre part, si 55 % des suffrages exprimés l'avaient été en faveur de l'indépendance<sup>(3)</sup>. Le 3 juin 2006, le Monténégro se déclare indépendant. Dans les jours qui suivent, cette indépendance est reconnue par un grand nombre d'États, y compris la Russie et la Serbie. Le Monténégro retrouve alors sa souveraineté.

---

*de la Zeta, du nom de la rivière qui la traverse, qui s'étendait sur les territoires de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine et de la Serbie actuelles.*

(1) *Avec un taux officiel de participation de 66 %, les Monténégrins votèrent à 95 % « oui » à la question de savoir s'ils désiraient « qu'un Monténégro souverain demeure uni avec celles des autres républiques yougoslaves qui le souhaitent également ». Le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a considéré que « le référendum a été convoqué avec un préavis de sept jours [ce qui] semble avoir empêché tout débat significatif », in Republic of Montenegro – Serbia and Montenegro – Referendum 21 May 2006, OSCE/ODIHR Needs assessment mission report, 7-9 March 2006, p. 2.*

(2) *Voir Julien Cazala, L'accession du Monténégro à l'indépendance, Annuaire français de droit international, volume 52, 2006, pp. 160-177.*

(3) *Le BIDDH de l'OSCE auquel a été confiée l'observation électorale a dressé un constat très positif du cadre juridique du référendum et du déroulement des opérations électorales. Voir OSCE/ODIHR, Republic of Montenegro – Serbia and Montenegro – Referendum 21 May 2006, Final report, 4 August 2006.*



Carte MEAE ; montenegro048186.jpg (2482×3509)

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, direction des Archives (pôle géographique) © Janvier 2023

### ***b. Le Monténégro, une identité balkanique singulière***

Le rétablissement de l'indépendance en 2006, après des siècles d'intégration au sein d'ensembles étatiques plus larges, a rendu nécessaire la construction d'un nouveau consensus interne visant à consolider une identité nationale distincte<sup>(1)</sup>. Les autorités monténégrines ont engagé ce processus dès les premières années qui ont suivi l'indépendance, notamment à travers l'adoption de la Constitution d'octobre 2007, de la loi sur la nationalité de février 2008, qui ne reconnaît pas la double nationalité, et la réhabilitation officielle de la famille royale du Monténégro en juillet 2011.

Culturellement et historiquement, l'identification à une appartenance « monténégrine » a longtemps signifié pour les orthodoxes – à la différence des minorités albanaise, bosniaque ou rom, par exemple –, être « serbe », avec une particularité, plus ou moins marquée<sup>(2)</sup>. En 2026, l'appartenance à la Nation monténégrine et la détention de sa citoyenneté se caractérisent par un certain nombre de traits qui peuvent se retrouver dans les pays balkaniques, tout en s'en distinguant.

En premier lieu, la population du Monténégro est fortement diversifiée et aucun groupe « ethnique » la composant ne dispose de la majorité absolue. Selon le recensement de 2023, publié en octobre 2024<sup>(3)</sup>, les 623 633 Monténégrins résidant au Monténégro s'identifient principalement comme appartenant aux groupes « ethniques » suivants :

---

(1) Voir Renaud Dorlhac, *Le Monténégro ou la fragilité à toute épreuve, Politique étrangère volume 4, Institut français des relations internationales (IFRI), 2017, pp. 115-127.*

(2) Tant un sociologue yougoslave, qu'un docteur ès slavistique à l'université de Paris-Sorbonne, qu'une universitaire anglo-saxonne partagent ce constat.

Voir ainsi, *Najdan Pašić*, La formation des nations dans les Balkans et chez les Slaves du Sud, *Revue internationale des sciences sociales, volume XXIII, 3, pp. 431 et 432, Unesco, 1971* : « La tradition nationale et le mythe national serbes qui se rattachent au royaume médiéval et à l'empire tragiquement vaincu à Kosovo se sont conservés dans leur forme la plus pure au Monténégro. Après la chute de l'État serbe et pendant la domination turque sur les Balkans, le peuple monténégrin suivit son propre destin historique. L'isolement dans lequel il vécut pendant plusieurs siècles par rapport aux autres parties de la nation serbe, ses luttes incessantes contre les hégémonies turque et vénitienne et surtout l'existence d'un État monténégrin indépendant et d'une dynastie monténégrine à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et au XIX<sup>e</sup> contribuèrent aussi à la formation d'une nation monténégrine distincte » ;

voir Michel Aubin, *Visions historiques et politiques dans l'œuvre poétique de PP. Njegoš, Publications de la Sorbonne, Série internationale 5, 1972, p. 339* : « Et il [le prince Njegoš] devient ainsi, en dépit de son idéologie pan-serbe, le fondateur de son pays : son œuvre poétique, reflet de la sensibilité populaire monténégrine, crée un culte dans lequel communiquent tous les Monténégrins et qui, paradoxalement, pourra devenir pour maints d'entre eux l'élément d'un sentiment national propre » ;

et voir Elizabeth Roberts, *op. préc.*, pp. 1-34, *Introduction : Montenegrin Identity in Time and Place* (*Introduction : identité monténégrine dans le temps et l'espace*).

(3) *Monstat, The 2023 Census of Population, Household and Dwellings - Population of Montenegro by National, i.e. Ethnical Affiliation, Religion, Mother Tongue, and Language a Person Usually Speaks, 15 October 2024 (Bureau de la statistique du Monténégro, Le recensement de la population, des ménages et des logements en 2023 – Population du Monténégro, par nationalité, cad appartenance ethnique, religion, langue maternelle et langue usuelle, 15 octobre 2024).*

[https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE\\_Popis%20stanovnistva%202023%20II\\_ENG.pdf](https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20II_ENG.pdf)

Appartenance ethnique	Nombre	En %
<b>Monténégrine</b>	256 436	41,12
<b>Serbe</b>	205 370	32,93
<b>Bosniaque</b>	58 956	9,45
<b>Albanaise</b>	30 978	4,97
<b>Musulmane</b>	10 162	1,63
<b>Croate</b>	5 150	0,83
<b>Ne souhaitent pas se déclarer</b>	17 907	2,88
<b>TOTAL</b>	623 633	100

On le voit, les détenteurs de la nationalité monténégrine résidant au Monténégro se sentent « monténégrins » à 41,12 % et non « serbes », comme 32,93 %. Les minorités sont nombreuses et l'une d'entre elles continue à déclarer une identité « musulmane », qui rappelle la « nationalité » éponyme de l'époque yougoslave. Comme l'indique Renaud Dorlhiac, alors chargé du portefeuille des Balkans à la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense <sup>(1)</sup>, « *bien qu'ils n'aient pas touché directement le sol monténégrin, les conflits des années 1990 ont soudé les populations albanaises, bosniaque et croate autour du pouvoir, dans un même rejet de la politique serbo-yougoslave. Le soutien massif apporté au référendum d'indépendance [de 2006] (...) illustre la spécificité monténégrine, qui s'explique aussi par la faible diffusion locale des identités nationales* ». En d'autres termes, le Monténégro ne connaît pas de groupe majoritaire face à une ou plusieurs minorités mais il ne connaît pas non plus de groupes nettement minoritaires travaillés par des allégeances contraires. La nomination, en 2022, de Dritan Abazović, un Monténégrin albanais, libéral et pro-européen, comme premier ministre, ainsi que sa capacité à signer un accord dit « fondamental » avec l'église serbe orthodoxe <sup>(2)</sup> illustrent la coexistence pacifique entre les différents groupes d'appartenance du Monténégro.

La diversité, en termes d'appartenance ethnique, se retrouve dans le domaine religieux, dont on sait la place qu'il tient dans les Balkans. Le recensement de 2023 indique que plus de 71 % des Monténégrins se déclarent orthodoxes, presque 20 % musulmans, un peu plus de 3 % catholiques et un peu plus de 2 %

(1) Renaud Dorlhiac, *op. préc.*, pp. 123 et 124.

(2) Demandé par le Patriarcat de Belgrade, ce type d'accord, qui octroie certains droits aux cultes, avait auparavant été signé avec l'église catholique, la communauté musulmane et la communauté juive. La signature d'un tel accord avait conduit à la chute du gouvernement précédent. Il en fut de même avec le gouvernement Abazović.

athées. Or cette diversité confessionnelle est vécue de manière plutôt harmonieuse, la ligne de fracture se situant au sein de l'orthodoxie, entre monténégrino- et serbo-monténégrins (voir *infra*). Renaud Dorlhiac indiquait ainsi, en 2017, que « *le fait que la population musulmane du Monténégro (20 % de l'ensemble) soit la moins touchée par l'essor du radicalisme islamique dans la région est signe d'une bonne intégration* »<sup>(1)</sup>.

En d'autres termes, la diversité ethnique ou religieuse que l'on retrouve dans la plupart des Balkans occidentaux n'induit pas, au Monténégro, des tensions comparables à celles qui ont pu exister ou existent encore chez certains de ses voisins.

## **2. Un paysage politique fortement renouvelé depuis 2020, qui a connu l'alternance et reste marqué par des équilibres fragiles**

À une diversité plutôt heureuse, s'ajoute un paysage politique qui a connu de profondes évolutions depuis 1992, année de l'introduction du multipartisme au Monténégro et dans les ex-Républiques fédérées yougoslaves. Celles-ci ont été marquées par la domination quasiment ininterrompue entre 1992 et 2020 du parti issu de la Ligue communiste monténégrine, le parti démocratique des socialistes du Monténégro (*Demokratska partija socijalista Crne Gore*) ou DPS, puis une alternance et un renouvellement partiel du personnel politique. Parallèlement, la figure de Milo Đukanović, « père de l'indépendance » et fondateur du DPS, a été associée à l'État monténégrin qu'il a dirigé en tant que premier ministre ou président pratiquement jusqu'en 2023.

Schématiquement, l'évolution politique du Monténégro s'est déroulée en quatre étapes.

De 1992 à 1997, le DPS de Momir Bulatović et Milo Đukanović s'est globalement aligné sur les positions de la Serbie de Sloban Milošević, notamment dans les conflits nés de la dissolution de la Yougoslavie. Les forces monténégrines ont ainsi pris part au siège de la ville croate de Dubrovnik (octobre 1991 – mai 1992). Par ailleurs, lors du conflit en Bosnie-Herzégovine (1992-1995), des cas de déportation de populations bosniaques dans le Nord du pays, dans la région de la Bukovica, ainsi que des rapatriements forcés de réfugiés de Bosnie-Herzégovine ont été signalés.

De 1997 à 2020, Milo Đukanović prend le contrôle du DPS. Il l'éloigne de Slobodan Milošević en refusant d'engager le Monténégro dans la guerre au Kosovo et prépare son indépendance, notamment en adoptant le *deutschmark* comme monnaie officielle en 1999, puis l'euro en 2002. Une fois indépendant, le Monténégro reconnaît le Kosovo en 2008 et affiche son ancrage euro-atlantique en déposant sa candidature à l'adhésion de l'Union européenne en 2008 et en rejoignant l'OTAN en 2017.

---

(1) Renaud Dorlhiac, *op. préc.*, p. 124.

En 2020, le DPS perd la majorité au Parlement monocaméral du Monténégro et le pays fait l’expérience d’une première alternance, avec deux larges coalitions qui se succèdent à deux ans d’intervalle et dans lesquels sont représentés tant des partis pro-serbes, que des partis pro-européens libéraux ou conservateurs, des formations des minorités ethniques, notamment bosniaque, et des profils dits « techniques »<sup>(1)</sup>. Caractérisée par une certaine instabilité et un apprentissage du compromis politique, la période ouverte en 2020 s’achève en 2023 avec la défaite de Milo Đukanović au second tour de l’élection présidentielle. Parallèlement, Podgorica, fief du DPS, passe à l’opposition en 2022.

Les élections législatives anticipées de juin 2023 ont accentué la recomposition du paysage politique national. Le DPS a de nouveau perdu ce scrutin, tout en demeurant la seconde force au Parlement avec 23 % des suffrages exprimés<sup>(2)</sup>, dans le cadre d’une alliance avec de petites formations.

Le parti centriste *Europe Maintenant ! (Pokret Evropa sad !, PES !)*, dont le candidat Jakov Milatović avait remporté le scrutin présidentiel deux mois plus tôt, est devenu la première force politique parlementaire avec 25 % des voix, soit 24 sièges, suivi de près par le DPS (21 sièges).

Le 31 octobre 2023, un nouveau gouvernement conduit par Milojko Spajić, co-fondateur et président du PES !, a été formé à l’issue d’un compromis avec des partis pro-serbes, dont le principal dirigeant, Andrija Mandić, a obtenu la présidence du Parlement et l’assurance d’une participation au gouvernement. Moins d’un an plus tard, le 23 juillet 2024, le premier ministre a effectué un remaniement ministériel afin de renforcer le soutien du Parlement à son gouvernement et faciliter la mise en œuvre de ses réformes. Les deux formations pro-serbes qui soutenaient le gouvernement ont fait leur entrée au sein de celui-ci. Le gouvernement intègre également le parti bosniaque, dont le président, Ervin Ibrahimovic, est devenu ministre des affaires étrangères.

Le gouvernement actuel, composé de 32 membres, bénéficie d’une large majorité au Parlement, avec 52 sièges sur 81. Tant le président du Monténégro, Jakov Milatović<sup>(3)</sup>, âgé de 39 ans, que le premier ministre,

---

(1) Il s’agit des gouvernements de Zdravko Krivokapić (2020-2022) et Dritan Abazović (2022-2023).

(2) Le taux de participation a été d’un peu plus de 55 %. Voir Early parliamentary elections – 11 June 2023, ODIHR Election Observation Mission Final Report, 11 December 2023.

(3) Fils et petit-fils de partisans yougoslaves, Jakov Milatović est né et a étudié à Podgorica, avant de compléter sa formation dans des universités étrangères, en tant que boursier soit des gouvernements du pays hôte, soit de l’Union européenne : il a ainsi passé une année à l’université d’État de l’Illinois, aux États-Unis, puis un semestre à l’université d’économie et de commerce de Vienne, en Autriche, une année à l’université de La Sapienza à Rome, en Italie, et a achevé ses études d’économie à Oxford, au Royaume-Uni. Ancien salarié dans le secteur bancaire, il a été ministre des finances du gouvernement monténégrin en 2020 et a co-fondé le partie PES ! Il parle anglais, italien et espagnol. Sources : page en anglais de la présidence monténégrine, consultée le 29 janvier 2026, <https://predsjednik.me/en/president>, et Jakov Milatović : Glasao sam za nezavisnost Crne Gore 2006. Godine ! (Jakov Milatović : J’ai voté pour l’indépendance en 2006 !) in Kurir en serbe, 4/11/2022, page consultée le 29 janvier 2026, <https://www.kurir.rs/vesti/politika/4044598/jakov-milatovic-glasao-sam-za-nezavisnost-crne-gore-2006-godine>

Milojko Spajić <sup>(1)</sup>, âgé de 36 ans, incarnent une nouvelle génération de responsables politiques : l'un et l'autre ont été en partie formés à l'étranger ; ils ont exercé des fonctions dans le secteur bancaire, ont été nommés ministres de l'économie dans le gouvernement Krivokapić et sont polyglottes. Leurs profils contrastent fortement avec celui des dirigeants issus de l'ancienne élite yougoslave, du DPS ou des dirigeants pro-serbes membres de leur majorité parlementaire.

Ces évolutions politiques importantes, dont le rapporteur note le caractère résolument positif, ne sont pas sans susciter certaines interrogations.

La première a trait à la capacité d'un gouvernement, dont la composition a nécessité cinq mois de négociations en 2023 et dont la diversité des sensibilités s'est accrue avec l'entrée de ministres pro-serbes en 2024, à tenir le cap des réformes annoncées, notamment en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Le président Milatović et le premier ministre Spajić ont publiquement indiqué qu'ils considéraient que la période où le DPS était au pouvoir avait été marquée par une forme de relégation des citoyens monténégrins se déclarant ethniquement serbes et d'approfondissement du clivage entre citoyens monténégrino-monténégrins et serbo-monténégrins. Désireux de mettre fin à l'une et à l'autre, le premier ministre Spajić a qualifié l'entrée des ministres pro-serbes dans son gouvernement de « réconciliation historique ». Compte tenu des positions antérieures des partis pro-serbes, en particulier de l'actuel président du Parlement, Andrija Mandić <sup>(2)</sup>, il ne paraît pas illégitime au rapporteur de s'interroger sur les conséquences concrètes que cette « réconciliation historique » exercera, à terme, sur les engagements du Monténégro.

La deuxième concerne la relation entre le premier ministre Spajić et le président Milatović. Émaillée de tensions, elle constitue l'un des principaux éléments structurants de la politique intérieure monténégrine <sup>(3)</sup>.

Enfin, le respect des usages parlementaires n'a pas toujours caractérisé la vie politique monténégrine. Ainsi, lorsqu'elles étaient dans l'opposition, tant le DPS que certaines des formations actuellement au pouvoir, en particulier les partis pro-serbes, ont cherché à saper la légitimité de la représentation nationale et à bloquer le travail législatif en boycottant les activités parlementaires. La large majorité du gouvernement actuel rendra peut-être cette tentation inopérante mais le rapporteur

---

(1) Formé au Japon, puis en Chine, Milojko Spajić est titulaire d'un master en finances délivré par l'école des Hautes études commerciales(HEC) de Paris. Ayant travaillé dans le secteur bancaire international, il parle six langues en plus du monténégrin ; voir sa page biographique en anglais sur le site de la Commission européenne, consultée le 7 janvier 2026, [https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/eu-enlargement-forum/milojko-spajic\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/eu-enlargement-forum/milojko-spajic_en)

(2) Il s'est opposé à l'indépendance du Monténégro, à la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo par le Monténégro, au processus d'adhésion à l'Union européenne, à l'adhésion à l'OTAN et à l'adoption d'une résolution parlementaire criminalisant la négation du génocide de Srebrenica.

(3) Bien qu'ils aient fondé le PES ! ensemble, le président Milatović a quitté cette formation en 2024. Par ailleurs, le candidat pressenti du PES ! aux élections présidentielles de 2023 était l'actuel premier ministre, Milojko Spajić. Son empêchement, du fait de la découverte de sa double nationalité, serbe et monténégrine – il a renoncé depuis à sa nationalité serbe – que prohibe la législation monténégrine, a permis à Jakov Milatović de se présenter et d'être élu.

considère qu'il s'agit là d'un point à suivre : une alternance politique ne peut être réussie que si l'opposition accepte le verdict des urnes.

### 3. Des relations stables avec la plupart des États limitrophes

Comme il a été très justement indiqué au rapporteur, aucun pays de la région des Balkans occidentaux ne conteste l'existence du Monténégro, ce qui n'est pas le cas de tous ses voisins. Après son accession à l'indépendance en 2006, le Monténégro a fait des relations de bon voisinage et de la coopération régionale un pilier de sa politique étrangère. Il se considère, à ce titre et à raison, comme le seul pays de la région à ne pas avoir de contentieux sérieux avec ses voisins, en particulier non-membres de l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo et Serbie), dans une zone qui reste marquée par les différends mémoriaux issus notamment de la disparition de la Yougoslavie.

Sur le plan multilatéral, le besoin de reconnaissance et d'affirmation du Monténégro s'est doublé d'une volonté d'ancrage et de rayonnement régionaux, qui l'ont conduit à participer à toutes les enceintes de coopération régionale. Le rapport annuel d'évaluation de la Commission européenne sur le Monténégro pour 2025<sup>(1)</sup> témoigne de cet activisme. Le Monténégro est ainsi membre du processus de coopération de l'Europe du Sud-Est (*South-East European Cooperation Process* ou *SEECP*)<sup>(2)</sup>, de l'accord de libre-échange centre européen (ALECE ou *CEFTA* pour *Central European Free Trade Agreement*)<sup>(3)</sup> ou de l'Initiative centre européenne (ICE ou *CEI* pour *Central European Initiative*)<sup>(4)</sup>. Dans le cadre du Processus de Berlin<sup>(5)</sup>, format à vocation opérationnelle, dont le Monténégro accueillera le sommet en 2026, la Commission européenne a salué les résultats de ce dernier sur

---

(1) *Commission staff working document*, Montenegro 2025 Report, Brussels, 4.11.2025, SWD(2025) 754 final/2, pp. 71-73.

(2) *Créé en 1996, le SEECP compte 13 États qui participent aux structures euro-atlantiques ou dont la perspective est de les rejoindre. Ils se réunissent lors d'un sommet annuel. « Le SEECP demeure le format le plus complet de la région pour renforcer les relations de bon voisinage et promouvoir le dialogue et la coopération politique, sécuritaire et économique, en particulier en ces temps difficiles de guerre d'agression russe contre l'Ukraine », selon la page de présentation de son site, consultée le 2 février 2026.*

<https://www.seeep.info/>

(3) *À l'origine signé le 21 décembre 1992 à Cracovie par les membres fondateurs du groupe de Visegrád, l'ALECE a pour objectif de promouvoir l'expansion commerciale harmonieuse entre les pays signataires grâce à l'intensification des échanges commerciaux ainsi que de préparer à terme leur adhésion à l'Union européenne. Les États parties à l'ALECE se sont engagés à établir un espace économique régional conforme aux normes de l'UE et à réduire les coûts du commerce et de la production en éliminant les obstacles à l'accès au marché. L'ALECE comprend un système de règlement des différends, largement inspiré de l'Organisation mondiale du commerce.*

(4) *L'ICE est un forum intergouvernemental régional créé en 1989, à la suite de la chute du mur de Berlin. Il regroupe 17 États membres d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est. Il est à la fois une plate-forme de dialogue politique et une ressource pour les populations, les entreprises et les communautés grâce à une approche de projets qui tient compte des résultats et de l'engagement de partenaires multiples. Il dispose de fonds auprès de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.*

(5) *Le processus de Berlin a été mis en place en 2014 afin de renforcer la coopération entre les six pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Monténégro et Serbie), les pays hôtes du processus et l'Union européenne. Dans le cadre de ce processus, des décisions relatives à l'ALECE ou au Marché commun régional sont régulièrement prises.*

cinq accords dits de « mobilité » qui visent à favoriser la circulation des travailleurs entre les marchés du travail des six États membres des Balkans occidentaux<sup>(1)</sup>.

À la croisée des relations bilatérales et multilatérales, le rapporteur a interrogé ses interlocuteurs sur le respect du droit international humanitaire par les autorités monténégrines, compte tenu de l'importance des questions mémorielles nées de la dissolution de la Yougoslavie. Leur réponse a été très claire et elle est confortée par le rapport de la Commission européenne de 2025<sup>(2)</sup> : le Monténégro affiche un engagement soutenu et univoque en faveur du respect du droit international humanitaire en général, du droit pénal international en particulier, et de la mémoire des crimes commis dans les conflits des années 1990.

Les autorités monténégrines se sont engagées très tôt dans cette voie, avant même l'indépendance. Ainsi, en 2000, le président Đukanović s'est-il officiellement excusé auprès du gouvernement croate de la participation des forces monténégrines au siège de Dubrovnik et aux attaques menées alentours. De même, le Parlement du Monténégro a adopté le 17 juin 2021 une résolution reconnaissant solennellement le génocide intervenu à Srebrenica en 1995 et criminalisant toute négation de celui-ci. Selon la Commission européenne, en 2024, une vingtaine d'affaires, dont huit nouvelles, liées à des crimes de guerre intervenus pendant les conflits en ex-Yougoslavie, étaient en cours d'instruction. En septembre 2024, le procureur en chef du Mécanisme résiduel issu du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie s'est rendu à Podgorica où il a salué les progrès remarquables effectués ces dernières années par le Monténégro. Pour les crimes de guerre ou crimes ou contre l'humanité, les poursuites sont engagées par un procureur suprême de l'État et un procureur d'État spécial, dont les statuts et les outils juridiques à leur disposition sont considérés comme conformes aux standards internationaux. En février 2025, le procureur d'État spécial a procédé à la réouverture d'affaires criminelles relatives à des crimes de guerre commis dans trois localités différentes, dont Bukovica, et à la déportation de réfugiés d'Herceg Novi vers la Bosnie-Herzégovine, dossiers importants pour le travail de mémoire du Monténégro.

Cet engagement en faveur du respect du droit humanitaire, de même que ses efforts en matière de coopération dans le domaine des personnes disparues contribuent aux bonnes relations que le Monténégro entretient avec la plupart de ses voisins.

Les rapports avec l'Albanie se sont développés de manière continue, la présence d'une minorité albanaise intégrée aux institutions monténégrines constituant un facteur de facilitation des relations. Par ailleurs, les frontières terrestres ont fait l'objet d'une reconnaissance mutuelle, mettant ainsi un terme aux

---

(1) Cinq accords dits « de mobilité », signés en 2022 et 2023 dans le cadre du Processus de Berlin, portaient sur la liberté de circulation pour les détenteurs de cartes d'identité, la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, la reconnaissance des qualifications professionnelles pour les médecins, les dentistes, les architectes et la reconnaissance des qualifications pour les infirmières, les vétérinaires, les pharmaciens et les sages-femmes. Le rapport de la Commission européenne note qu'en 2025, le Monténégro a ratifié ces cinq accords.

(2) Op. préc., pp. 33-35.

souvenirs d’expansion du Monténégro dans le Nord de l’Albanie, à la fin des guerres balkaniques du siècle dernier (1912-1913).

Comme l’a déjà indiqué le rapporteur, le Monténégro a reconnu l’indépendance du Kosovo dès 2008. Un accord bilatéral fixant les frontières terrestres des deux États a été signé en septembre 2015 et ratifié, respectivement en 2015 et 2018, contribuant à créer un climat de confiance entre les deux parties.

Il en a été de même avec la Bosnie-Herzégovine, leurs frontières terrestres ayant été reconnues par un accord bilatéral signé à Vienne le 26 août 2015. Le Monténégro s’étant tenu à l’écart du conflit bosnien, les relations sont plutôt apaisées.

Tant pour la Bosnie-Herzégovine que pour le Kosovo, si les relations avec le Monténégro sont bonnes, certains de leurs aspects peuvent donner lieu à des débats difficiles au sein même des institutions et de la société monténégrine, du fait des positions des partis pro-serbes (voir *infra*).

Les relations avec la Croatie, pays frontalier du Monténégro déjà membre de l’UE, ont connu des tensions significatives en 2024, qui se sont apaisées en 2025. Ces tensions, liées à des dossiers bilatéraux et mémoriaux non résolus datant de l’éclatement de la Yougoslavie, illustrent d’une part, les effets collatéraux que peuvent provoquer les initiatives des partis monténégrins pro-serbes et, d’autre part, les conséquences induites par l’intégration de ces derniers dans la coalition gouvernementale.

Selon les personnes auditionnées par le rapporteur, le dialogue bilatéral a repris de manière soutenue dès 2025, le Monténégro s’efforçant d’adopter une attitude « constructive » dans les discussions.

Les relations avec la Serbie, dont le Monténégro n’est séparé que depuis vingt ans, ont été qualifiées de « complexes » par les interlocuteurs du rapporteur, ce qu’il se représente aisément au regard de l’histoire tant ancienne que récente du Monténégro. Elles demeurent cependant intrinsèquement fortes, un tiers de la population monténégrine s’identifiant comme « ethniquement » serbe.



Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, direction des Archives (pôle géographique) © Mai 2019

*Carte MEAE ; europe centrale cle07aa98.jpg (2446×3426)*

## B. UN ALIGNEMENT EURO-ATLANTIQUE EXEMPLAIRE AU SERVICE DE LA STABILITÉ INTÉRIEURE

### 1. Une perspective européenne largement partagée par les dirigeants et la population

Dès son accession à l’indépendance, le Monténégro a fait le choix d’un ancrage européen durable et affirmé. Il a signé, le 15 octobre 2007, un accord de stabilisation et d’association avec l’UE, déposé sa candidature officielle à l’adhésion le 15 décembre 2008 et obtenu le statut de pays candidat le 17 décembre 2010. Si de 2012 à 2023, le Monténégro a ouvert l’ensemble des trente chapitres de négociations, aucun n’était provisoirement clos, situation indiquant un certain ralentissement des perspectives d’élargissement.

La tendance s’est inversée récemment, principalement pour deux raisons : le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 et le renouvellement du paysage politique qui a suivi les élections législatives de 2023.

Dès l’octroi de son statut de candidat en 2010, le Monténégro s’était efforcé de s’aligner sur la politique européenne de sécurité commune (PESC). En concluant des accords-cadres avec l’UE, il avait ainsi participé à des opérations qui en relevaient, telle l’opération Eunavfor *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans la Corne de l’Afrique (à partir de 2013) ou la mission de formation des forces armées au Mali (EUTM Mali, à partir de 2014). Il avait même appliqué les sanctions européennes adoptées à l’encontre de la Russie en 2014, à la suite de l’annexion illégale de la Crimée.

En dépit d’un net refroidissement des relations entre le Monténégro et la Russie, depuis 2014, cette dernière conservait des relais locaux, soupçonnés de mener des opérations de déstabilisation, et bénéficiait – c’est d’ailleurs toujours le cas – d’un préjugé largement positif au sein de la population monténégrine, qui s’explique par une proximité culturelle des citoyens orthodoxes avec la culture russe, par le soutien important que la Russie, notamment impériale, a apporté au Monténégro au cours de son histoire, et par la présence non négligeable de touristes russes dans le pays. L’attitude que ce dernier allait adopter lors de l’invasion de 2022 pouvait donc être légitimement scrutée. Or, comme l’ont indiqué les personnes auditionnées par le rapporteur, entre la Russie et l’Union européenne, le Monténégro a choisi la seconde.

Il s’est ainsi aligné à 100 % sur les décisions et déclarations de l’UE dans le cadre de la PESC et sur les sanctions à l’encontre de la Russie, prises par l’UE à la suite de l’invasion de l’Ukraine. Les autorités monténégrines affichent également un alignement sur les positions majoritaires des États membres, en complément des décisions adoptées à l’unanimité, et ont pris des mesures concrètes pour traduire cet engagement, notamment par l’expulsion de diplomates russes et le rejet de toute candidature russe au sein d’organisations internationales.

Dans le domaine de la politique de sécurité et de défense commune, le Monténégro participe à la mission d'assistance à l'Ukraine (EUMAM). Il a fourni à cette dernière, entre février 2022 et février 2023, pour plus de 10 millions d'euros de matériels (équipements de protection) et de munitions (de différents calibres, obusiers et lance-roquettes), ce qui représentait alors près de 8 % de son budget de la défense. Dans le cadre de la facilité européenne pour la paix, instrument visant à prévenir les conflits et à renforcer la sécurité internationale, l'UE a adopté, en février 2025, des mesures d'assistance d'un montant de 6 millions d'euros pour soutenir les forces monténégrines.

Par ailleurs, la transition politique amorcée par l'alternance de 2020 et confirmée par la victoire de la formation *Europe Maintenant !* a accéléré le rythme des négociations d'adhésion. Le Monténégro, qui avait accepté de se soumettre à la nouvelle méthodologie relative au processus d'adhésion<sup>(1)</sup>, fortement soutenue par la France, a obtenu des résultats : la conférence intergouvernementale du 26 juin 2024 a constaté que les critères intermédiaires fixés pour les chapitres 23 (sur le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux) et 24 (sur la justice, la liberté et la sécurité) avaient été remplis. Une nette accélération des négociations s'en est suivie : si en décembre 2024, le Monténégro n'avait provisoirement clos que trois chapitres, dix autres l'ont été depuis<sup>(2)</sup>.

Formellement, le Monténégro est aujourd'hui le pays candidat le plus avancé dans les négociations d'adhésion et ses autorités affichent publiquement leur objectif de devenir le « 28<sup>e</sup> État membre de l'UE en 2028 ».

Son désir d'intégration l'a d'ailleurs conduit à participer à certains programmes de l'UE, tels Horizon Europe, dans le domaine de la recherche (depuis 2008), ou Erasmus +, dans le domaine de la formation universitaire (depuis 2015). De même, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2023, le Monténégro coopère avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le cadre d'un accord, qui permet notamment au personnel de Frontex d'effectuer des vérifications aux frontières et de procéder des enregistrements de personnes.

---

(1) À la suite du refus du Conseil du 19 juin 2019 d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Macédoine et l'Albanie, la Commission européenne a proposé une nouvelle méthodologie relative au processus d'adhésion pour les États des Balkans occidentaux. Dans sa communication, Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux, que le Conseil a endossée dans ses conclusions du 25 mars 2020, elle a ainsi suggéré de regrouper les chapitres de négociation en six grands domaines (clusters) thématiques (fondamentaux, marché intérieur, compétitivité et croissance inclusive, programme environnemental et connectivité durable, ressources, agriculture et cohésion, et relations extérieures), de donner aux « fondamentaux » une place déterminante dans le processus d'adhésion, de renforcer le pilotage politique de celui-ci et de réaffirmer que ce processus était basé sur le mérite.

(2) Au 27 janvier 2026, treize chapitres avaient été provisoirement clos. Il s'agit des chapitres 25 (science et recherche), 26 (éducation et culture), 30 (relations extérieures), 7 (loi sur la propriété intellectuelle), 10 (transformation numérique et média), 20 (politique en faveur des entreprises et politique industrielle), 5 (marchés publics), 3 (liberté d'établissement et liberté de prestation de service), 4 (liberté de circulation des capitaux), 6 (loi sur les sociétés), 11 (agriculture et développement rural, 13 (pêche et aquaculture) et 32 (contrôle financier).

À la différence de certains voisins, l'intégration européenne bénéficie d'un large soutien au sein de la population monténégrine. En 2023, près de 80 % des Monténégrins estimaient que leur pays profiterait d'une entrée dans l'UE et leur perception de celle-ci est restée nettement positive depuis 2012<sup>(1)</sup>.

Parallèlement, l'adhésion fait consensus parmi les principales forces politiques, qu'elles soient dans la majorité (*Europe Maintenant !*) ou dans l'opposition (DPS). Le fait que les partis pro-serbes, habituellement peu europhiles, soient membres d'une coalition gouvernementale, dont l'objectif est l'adhésion en 2028, en est l'illustration.

## **2. Membre de l'OTAN depuis 2017, le Monténégro est « un allié fiable qui fait sa part »**

À la suite de son indépendance, le Monténégro a fait le choix stratégique d'une insertion rapide dans les structures euro-atlantiques, en échelonnant son intégration à l'OTAN. Si la perspective européenne du Monténégro n'a pas été réellement contestée, il n'en a pas été de même de l'adhésion à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, en raison des bombardements intervenus en 1999 sur l'ensemble du territoire de la République fédérale de Yougoslavie, y compris au Monténégro, quoiqu'avec une intensité nettement moindre qu'en Serbie et au Kosovo<sup>(2)</sup>. Le Monténégro a d'abord adhéré au Partenariat pour la paix en 2006, à la Charte de l'Adriatique en 2008, puis a reçu l'invitation du secrétaire général de l'OTAN à rejoindre l'Alliance en 2015. Celle-ci puis la signature du protocole d'adhésion en mai 2016 ont rencontré une vive opposition des partis pro-serbes, leurs dirigeants, Andrija Mandić et Milan Knežnić, allant jusqu'à se rendre à Moscou pour contester le principe d'une adhésion<sup>(3)</sup>. Une tentative de coup d'État impliquant les services de renseignement russes et ces deux dirigeants pro-serbes aurait été déjouée à la veille des élections législatives d'octobre 2016, selon les autorités monténégrines de l'époque. C'est à la suite de ce scrutin que l'adhésion à l'OTAN s'est concrétisée, en juin 2017.

Les personnes auditionnées par le rapporteur ont confirmé que, si la population n'était sans doute pas très favorable à l'entrée dans l'OTAN en 2017, tant l'opinion publique que la majorité des acteurs politiques ne souhaitaient pas, aujourd'hui, en sortir. Ainsi, 53 % des Monténégrins étaient favorables, en 2025, au maintien de leur pays dans l'Alliance atlantique, contre 48 % en 2023, et 59 % considéraient cette dernière comme importante pour l'avenir et la sécurité du pays,

---

(1) Daniel Debomy, Dans les têtes des Balkans, *Institut Jacques Delors*, juin 2023. L'auteur analyse les résultats des enquêtes Eurobaromètre Standard semestrielles menées pour la Commission européenne depuis 2012 pour le Monténégro.

(2) Elizabeth Roberts le résume en indiquant que « heureusement, l'OTAN, consciente de la position délicate du Monténégro [dont le président Dukanović avait interdit toute participation monténégrine aux opérations militaires de la RFS au Kosovo], parvint à limiter le nombre de victimes monténégrines [des bombardements] à moins de 10, à la différence du nombre élevés de morts en Serbie et au Kosovo », in op. préc., p. 456.

(3) En février 2016, officiellement pour assister au Congrès du parti Russie unie de Vladimir Poutine, selon Elizabeth Roberts, op. préc., p. 492.

contre 49 % en 2023. Le soutien est donc à présent majoritaire mais reste fragile et le niveau de scepticisme demeure élevé dans la communauté serbe, en particulier.

Par ailleurs, alors que cette adhésion a nécessité une profonde réforme de la doctrine de défense monténégrine et que la taille des forces armées est adaptée à celle du pays – elles comptent environ 2 100 personnels en 2025 –, le Monténégro se comporte, selon les personnes auditionnées par le rapporteur, comme « *un allié fiable qui fait sa part, à son échelle* ».

Il œuvre ainsi tant au respect des objectifs capacitaires assignés par l’Alliance atlantique qu’à ses engagements budgétaires, puisque ses dépenses atteignent 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2025 (161 millions d’euros), en nette augmentation par rapport à 2024 (127 millions d’euros, soit 1,75 % du PIB), et qu’il s’est engagé à les porter à 5 % d’ici 2035. Le 7 octobre 2025, le Monténégro a débattu de son projet de loi de finances pour 2026 et le budget de la défense pourrait dépasser le seuil fixé par l’OTAN des 3,5 % en 2026. Les forces monténégrines multiplient actuellement leurs opérations de recrutement afin d’atteindre leur cible d’environ 2 400 personnels, ministère de la défense compris, en 2027.

Présents dans les structures de l’OTAN, ses personnels participent aux mesures de réassurance sur le flanc Est, dans des bataillons multinationaux en Bulgarie (44) et en Lettonie (10), et aux opérations de l’OTAN au Kosovo, dans le cadre de la *Kosovo Force* (KFOR), et en Irak (respectivement 2 et 1).

### **3. Un État sujet à des tentatives d’influences extérieures et objet de faiblesses internes**

La constance du Monténégro dans sa politique d’ancrage euro-atlantique, qui transcende les clivages partisans, à l’exception des partis pro-serbes, s’explique, au-delà de valeurs partagées notamment par les formations libérales sur le plan économique ou sociétal, par la conscience largement répandue au sein des élites dirigeantes des menaces et des fragilités que connaît le pays.

#### *a. Des influences extérieures non négligeables*

Depuis, 2014, le Monténégro fait face à une menace hybride russe, dont l’intensité fluctue. Elle a d’abord pris la forme de mesures de rétorsion dans le domaine agricole, à la suite des sanctions imposées par l’UE et suivies par le Monténégro, consécutives à l’annexion de la Crimée<sup>(1)</sup>. Elle s’est accentuée avec le processus d’adhésion à l’OTAN, comme en témoigne la tentative de coup d’État de 2016. À cet égard, le rapporteur a bien noté que les parlementaires qui seraient impliqués dans cette tentative ont dénoncé une manipulation et que les poursuites à leur encontre ont fait l’objet d’un classement en 2021, confirmé en appel en 2024. Il n’en demeure pas moins que deux agents du service du renseignement militaire

---

(1) Radio Free Europe / Radio Liberty, November 18, 2014, Russia bans Meat imports from Montenegro (La Russie interdit l’importation de viande monténégrine).

russe, le GRU, mis en cause par le procureur d’État spécial monténégrin dans cette affaire, ont été arrêtés à Belgrade par le gouvernement de Serbie puis expulsés vers la Russie. Par ailleurs, le bureau du procureur d’État spécial a ré-ouvert le dossier en 2025.

La menace russe se matérialise également dans le domaine cyber : à l’été 2022, les institutions monténégrines ont fait l’objet d’une attaque informatique massive, imputée par le gouvernement à la Russie, qui a conduit les autorités à demander l’aide de ses alliés <sup>(1)</sup>. Pour ses tentatives de déstabilisation, la Russie peut disposer de relais dans la société monténégrine, tant au niveau politique – le rapporteur a déjà indiqué les liens entre les partis pro-serbes et Russie unie – que religieux, l’Église serbe orthodoxe, majoritaire au Monténégro <sup>(2)</sup>, entretenant des relations proches avec le Patriarcat de Moscou.

La Serbie dispose de relais comparables à ceux de la Russie et n’hésite pas à les utiliser sur certains sujets, tels l’adoption de la résolution des Nations unies sur la commémoration du génocide de Srebrenica, déjà évoquée par le rapporteur, ou les relations entre l’État monténégrin et l’Église serbe orthodoxe du Monténégro. Des auditions que le rapporteur a menées, il ressort cependant que cette influence demeure ponctuelle et vise moins à déstabiliser le pays qu’à maintenir une forme de subordination du Monténégro à l’égard de la Serbie.

Quant au rôle joué par deux autres acteurs au Monténégro, la Turquie et la Chine, il a été indiqué au rapporteur que leur influence était principalement économique, bien que dans le cas de la Chine, la question de l’endettement du Monténégro à son égard ait récemment suscité des inquiétudes. Les engagements financiers pris par le Monténégro auprès de la Chine pour la construction d’un tronçon d’autoroute d’une quarantaine de kilomètres ont représenté en 2021 de 20 % à 25 %, selon les sources, de l’endettement total du pays. Après avoir refusé de se substituer aux prêteurs chinois, l’Union européenne a facilité un accord entre le Monténégro et quatre groupes financiers (Goldman Sachs, Merrill Lynch, la Société générale, et Deutsche Bank) permettant à l’État monténégrin d’honorer ses échéances <sup>(3)</sup>.

### ***b. Des fragilités internes identitaires et capacitaires***

Embrassant l’histoire ancienne et récente du Monténégro, l’universitaire et diplomate, Elizabeth Roberts, soulignait en ces termes les risques liés à la question identitaire monténégrine : « *Bien que la question de l’indépendance ait été*

---

(1) *Le Parisien avec AFP*, 27 août 2022, Le Monténégro victime d’une cyberattaque d’ampleur, la France promet son aide.

(2) *Selon le département d’État américain cité par Elizabeth Roberts, op. préc. p. 500, en 2023, l’Église serbe orthodoxe au Monténégro rassemble 90 % des orthodoxes, tandis que l’Église orthodoxe monténégrine, qui se veut, depuis 1993, la successeure de l’ancienne Église orthodoxe monténégrine autocéphale, ne représente que 10 % d’entre eux.*

(3) *Radio Free Europe / Radio Liberty, Lela Scepanovic, June 21, 2023, Montenegro Exits Deal That Hedged Mammoth Chinese Highway Loan* (Le Monténégro se retire d’un accord qui couvrait un prêt colossal contracté auprès de la Chine pour la construction d’autoroutes).

*formellement résolue, les tensions ethniques, religieuses et nationalistes qui la sous-tendent persistent. Leur instrumentalisation constante sous différentes formes, à des fins essentiellement politiques, a même constitué un facteur majeur – voire le facteur principal – de la polarisation néfaste qui a tant entravé le progrès politique et social. »<sup>(1)</sup>*

Lors de ses auditions, l'attention du rapporteur a précisément été appelée sur l'éventualité que les citoyens monténégrins s'identifiant comme « ethniquement » serbes deviennent un jour majoritaires. Elle est redoutée par les souverainistes monténégrins, notamment en cas d'autorisation de la double nationalité, interdite depuis l'indépendance mais revendiquée par les partis pro-serbes, en particulier ceux qui sont actuellement membres de la coalition au pouvoir.

La question linguistique entre également dans l'équation identitaire au Monténégro. La Constitution ne reconnaît que le monténégrin comme langue officielle, le serbe, l'albanais ou le bosniaque étant considérés comme des langues « d'usage officiel ». Le recensement de 2023 a cependant indiqué que 36 % des habitants ont déclaré parler le monténégrin comme langue usuelle, contre 43 % qui utilisent le serbe ; en outre, 34 % ont déclaré le monténégrin comme langue maternelle, contre 43 % le serbe. Ces résultats, qui ont fait apparaître la langue serbe comme la plus usitée, ont nourri la revendication de faire également du serbe la langue officielle du Monténégro, au-delà des seuls partis pro-serbes, et la crainte des souverainistes que cela n'affaiblisse l'identité monténégrine.

Parallèlement, de par sa position géographique au carrefour des Balkans, de par son histoire et de par sa taille réduite, le Monténégro est confronté à une série de faiblesses qu'il a tardé à combattre : corruption, trafics de cigarette, trafics d'êtres humains et trafics d'armes. Ces faiblesses ont longtemps expliqué l'évaluation modérément positive de la Commission européenne des progrès effectués par ce pays jusque dans les années 2020. Interrogées sur ces défis, les personnes auditionnées ont indiqué au rapporteur que l'État monténégrin a renforcé sa législation et ses moyens, en modernisant ses forces de police, en améliorant la coopération judiciaire et en participant activement à des initiatives européennes et internationales. La lutte contre le crime organisé et la corruption est « *prise à bras le corps par les autorités politiques et judiciaires* » : comme le rapporteur l'a évoqué, le Monténégro est le seul pays candidat à l'UE à avoir passé l'étape décisive du rapport d'évaluation des critères intermédiaires sur les chapitres 23 et 24 relatifs à l'État de droit, qui inclut la lutte contre le crime organisé, dès juin 2024. La France est un partenaire solide dans ce domaine : elle déploie des activités de coopération avec les autorités judiciaires, la société civile et l'Agence de prévention de la corruption du Monténégro et favorise l'établissement de liens avec l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et l'Agence française anticorruption en France.

---

(1) Elizabeth Roberts, *op. préc.* p. 520.

Cette coopération indique une réalité confirmée tant par la Commission européenne que par les personnes auditionnées par le rapporteur : au-delà d'une volonté certaine des autorités monténégrines de lutter contre les menaces tant internes qu'externes, la taille du pays, soulève la question des moyens.

C'est précisément dans un contexte capacitaire limité que la coopération française prend tout son sens.

## II. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI S'INSCRIT DANS UN RENFORCEMENT RÉCENT DES RELATIONS BILATÉRALES EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET PARTICIPE DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX

### A. DES LIENS BILATÉRAUX HABITUELLEMENT MODESTES, QUI SE SONT RÉCEMMENT RESSERRÉS, EN PARTICULIER DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE

#### 1. Les relations bilatérales franco-monténégrines ont pris une nouvelle dimension à partir de 2023...

##### *a. La France, une présence habituellement discrète au Monténégro*

Sur le plan économique, les relations franco-monténégrines sont assez limitées. La France est le 9<sup>e</sup> fournisseur du Monténégro et son 26<sup>e</sup> client, pour un volume total d'échanges commerciaux de 70 millions d'euros en 2024 et un solde excédentaire de près de 65 millions d'euros en faveur de celle-ci. Elle se situe loin derrière la Serbie, qui constitue le premier partenaire commercial du Monténégro.

Le stock d'investissements français dans le pays est également mesuré mais fait tout de même de la France le second investisseur au Monténégro avec 482 millions d'euros en 2024, et les flux s'élèvent à 31 millions d'euros (Banque de France, 2025). En 2023, les principaux investisseurs étrangers étaient la Russie (674 millions d'euros), la Serbie (480 millions d'euros), la Hongrie (389 millions d'euros), les Émirats arabes unis (372 millions d'euros) et l'Italie (300 millions d'euros).

Si, le Monténégro a le statut d'observateur à l'Organisation internationale de la francophonie, depuis 2010, il n'envisage pas pour l'heure d'en devenir un État membre à part entière. Selon le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), la perspective d'adhésion du Monténégro à l'UE, organisation au sein de laquelle le français constitue l'une des principales langues de travail, conforte l'usage du français au sein de la diplomatie et de l'administration monténégrines.

Lors de sa visite à Podgorica en mars 2025, le ministre délégué chargé de l'Europe, Benjamin Haddad, a signé avec les autorités monténégrines un arrangement administratif en faveur de la promotion et du soutien de l'enseignement de la langue française au Monténégro. La présence d'un Institut français et l'ouverture en 2018 d'une école française, tous deux à Podgorica, illustrent la vitalité de l'action linguistique de la France.

L'intérêt des Monténégrins pour la langue française coïncide avec le fait que les Français constituent la première nationalité touristique de l'UE dans le pays pour le nombre de nuitées effectuées, en 2023, et la sixième en nombre de séjours avec 96 000 touristes accueillis au Monténégro.

Le rapporteur a pu mesurer lors de ses auditions que, dans le domaine de la défense, la demande monténégrine en matière de formation au français était soutenue.

***b. Des relations qui ont connu un net approfondissement depuis 2023, à la demande du Monténégro...***

La défaite du DPS aux élections présidentielle et législatives de 2023 s'est traduite par une demande très forte, de la part des nouvelles autorités monténégrines, d'une plus grande implication de la France. Le dialogue politique s'est beaucoup densifié entre juillet 2023 et décembre 2025, au niveau des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres<sup>(1)</sup>.

Le 5 février 2024, le premier ministre monténégrin, Milojko Spajić, en visite à Paris, a été reçu par le président de la République française. À cette occasion, il a indiqué vouloir développer la coopération franco-monténégrine dans quatre domaines : la santé, l'énergie, l'environnement, les infrastructures et la défense.

Afin de donner un cadre aux actions menés dans les trois premiers domaines, un accord contribuant au développement de projets prioritaires et à la coopération financière au Monténégro a été signé le 5 septembre 2025. Il devrait faciliter l'intervention d'acteurs économiques français, dont la présence numériquement importante à la conférence des investissements européens qui s'est tenue en octobre 2025, au Monténégro, a été remarquée.

Le renforcement de la coopération dans le quatrième domaine, celui de la défense, correspond à l'accord, signé le 3 avril 2024, dont l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie. Il marque d'ailleurs plus un changement d'échelle qu'un renforcement.

**2. ... en particulier dans le domaine de la défense**

***a. Une coopération en matière de défense aujourd'hui essentiellement tournée vers le domaine naval***

La coopération militaire franco-monténégrine s'exerce actuellement dans le cadre d'un arrangement technique signé le 3 mai 2014 entre les seuls ministères de la défense des deux pays. Le fait que celui-ci soit intervenu à la suite d'une première demande du Monténégro en 2011, réitérée en 2013, visant la conclusion d'un accord de coopération, demande à laquelle la France n'a pas donné suite, est un indicateur, d'une part, du peu d'activités communes exercées jusqu'alors et, d'autre part, du souhait du Monténégro de les développer plus avant.

---

(1) Voir la liste de visites et d'entretiens figurant sur la page *Les relations bilatérales / La France et le Monténégro* du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, consultée le 1<sup>er</sup> février 2026 :

<https://me.diplomatie.gouv.fr/relations-franco-montenegrines/les-relations-bilaterales>

Organisée selon des plans de coopération annuels qui identifient chaque année un certain nombre d'activités, la coopération actuelle semblait adaptée aux besoins des deux parties. Pour la France, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord, elle repose « *principalement sur le domaine naval, via des escales. Depuis 2020 des opérations archéologiques sont entreprises par le Pluton, bâtiment de base de plongeurs démineurs (BBPD), pour la recherche des épaves de deux sous-marins français (le Fresnel et le Monge) coulés en 1915 en mer Adriatique lors de la première guerre mondiale et fournissent également le support d'une coopération bilatérale dans le domaine de la plongée militaire. Le Monténégro a invité la France à effectuer trois escales en 2025 (exclusivement dans le port de Bar, siège de la force navale monténégrine). Ces dernières permettront notamment de développer des activités liées à la plongée et la formation des équipages à la lutte contre les mines* »<sup>(1)</sup>.

Par ailleurs, comme l'a déjà indiqué le rapporteur, l'enseignement du français en milieu militaire est un volet important de la coopération bilatérale. En 2025, l'Institut français de Podgorica a dispensé des heures de cours dans le cadre de crédits de la direction de la coopération de sécurité et de défense du MEAE. Par ailleurs, un officier a été désigné pour suivre le cursus de l'École de guerre en 2026-2027 à Paris. Il sera le premier officier monténégrin à suivre cette formation de haut niveau.

***b. Un processus de modernisation des forces monténégrines qui se traduit par une commande à la France de deux patrouilleurs hauturiers en 2024***

Les forces armées monténégrines, de constitution relativement récente, ont une vocation principalement défensive du territoire. L'indépendance du pays a induit l'abandon du modèle d'armée yougoslave, qui reposait sur une armée fédérale régulière, complétée par une défense territoriale composée d'unités locales faiblement armées et organisées par zones géographiques. Les structures de défense territoriale ont été dissoutes et la conscription abolie au profit d'un modèle d'armée constituée d'unités permanentes et d'une chaîne de commandement centralisée. L'armée monténégrine est aujourd'hui entièrement professionnelle, recrutée sur une base volontaire et composée de militaires de carrière.

Les forces terrestres constituent à peu près la moitié de ses effectifs (1 150 personnels sur 2 100), les forces navales, basées à Bar, près de 13 % et les forces aériennes, qui disposent d'hélicoptères mais non d'avions, environ 8 %.

Si leur matériel est en partie obsolète, car hérité de l'armée yougoslave, le Monténégro a engagé la modernisation de ses forces de manière accélérée : à la hausse des dépenses militaires précédemment évoquées, répondent d'une part la priorisation des engagements pris envers l'Alliance atlantique en termes capacitaires, et, d'autre part, la sanctuarisation des dépenses d'armement. Dans le cadre de l'intégration à l'OTAN, le Monténégro a choisi de mettre deux de ses

---

(1) *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense, étude d'impact, p. 12.*

compagnies d'infanterie aux standards de l'Alliance atlantique. Concernant les dépenses d'armement, il réserve 35 % de son budget de défense aux acquisitions de matériel militaire, uniquement réalisées sous la forme de contrats de gouvernement à gouvernement.

Jusqu'à présent, le premier fournisseur du Monténégro était les États-Unis. Sa décision d'acquérir deux patrouilleurs hauturiers OPV 60M auprès du chantier naval français Kership, co-entreprise entre Naval Group et Piriou, en novembre 2024, devrait positionner la France en tête du classement des pays exportateurs vers ce pays : le contrat d'achat s'est en effet élevé à 120 millions d'euros, soit 94,5 % du budget de la défense monténégrine en 2024 et 74,5 % en 2025. Il s'agit, par son ampleur financière, du plus grand investissement du Monténégro, après celui des autoroutes, depuis l'indépendance. Comme il a été indiqué au rapporteur, cette acquisition est structurante pour l'armée monténégrine, qui devrait voir l'un de ses deux patrouilleurs lui être livré en 2027. La modernisation de la marine aux standards de l'OTAN était essentielle pour la protection de ses intérêts maritimes mais également pour la défense des intérêts des alliés dans la mer Adriatique et la région méditerranéenne.

À court ou moyen terme, cette acquisition pourrait être suivie, pour les entreprises françaises, par des contrats portant sur le remplacement d'hélicoptères et l'achat de radars, deux domaines pour lesquels des opportunités de vente (*prospects*) sont en cours de négociation.

Dans ce contexte, c'est à juste titre, que les personnes auditionnées ont indiqué au rapporteur que l'accord de coopération dans le domaine de la défense, signé le 3 avril 2024, marquait un tournant : il traduit une volonté explicite de densifier la coopération, non plus seulement dans le cadre otanien mais dans un cadre bilatéral, participant ainsi à l'essor d'un partenariat stratégique franco-monténégrin. La commande de ces deux patrouilleurs hauturiers en est le premier témoignage. Elle illustre le passage d'une coopération essentiellement institutionnelle à une coopération capacitaire et structurée.

Compte tenu de la dégradation actuelle de la sécurité en Europe, cet approfondissement notable de la relation bilatérale permet de renforcer les moyens d'un allié, tout en contribuant à la stabilité régionale, conformément à la Stratégie française pour les Balkans occidentaux, formalisée en 2019.

## **B. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI S'INSÈRE DANS LA STRATÉGIE FRANÇAISE POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX**

### **1. La Stratégie française pour les Balkans occidentaux ou l'affirmation d'un dialogue exigeant**

Deux raisons principales expliquent le lancement de cette stratégie en 2019.

La première tient au constat fait par les autorités françaises que la France, au cours des années 2000, avait progressivement réduit sa présence politique et opérationnelle dans les Balkans occidentaux, dans le cadre d'une redéfinition de ses priorités stratégiques. Cet effacement relatif avait contribué à créer un vide dans une région qui demeurait marquée par des fragilités structurelles et exposée à des influences extérieures et concurrentes<sup>(1)</sup>. La nécessité de réinvestir durablement cet espace, pour des raisons de stabilité régionale, de sécurité européenne et de crédibilité de l'action extérieure française a coïncidé avec l'affirmation d'une opposition : celle de la France, et au demeurant des Pays-Bas, à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, proposée par la Commission européenne.

Formulé en juin 2019<sup>(2)</sup> et réitéré en octobre de la même année<sup>(3)</sup>, ce refus, mal accueilli par les pays concernés et par certains États membres de l'Union européenne, pouvait prendre la forme d'une fin de non-recevoir presque définitive ou marquer le début d'un nouveau processus, plus exigeant pour les États des Balkans occidentaux. C'est cette seconde option que la France a choisie, en respectant ainsi le principe posé par le Conseil européen de Thessalonique de juin 2003, relatif à la perspective européenne des Balkans occidentaux. Au niveau européen, ce choix s'est traduit par la nouvelle méthodologie indiquée par le rapporteur.

Au niveau hexagonal, il s'est traduit par la Stratégie française pour les Balkans occidentaux. Dans son rapport sur le Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO), Mme Marine Hamelet, l'a ainsi décrite : « *dans sa version publiée en mai 2019, cette stratégie devait permettre à la France de « s'engage[r] davantage pour la stabilisation des six pays des Balkans occidentaux non membres de l'Union européenne, pour leur développement économique et social et pour le renforcement de l'État de droit »* »<sup>(4)</sup>.

Au-delà des moyens que la diplomatie française a mis au service de cette stratégie, celle-ci est porteuse d'une conception plus affirmée du rôle géopolitique de l'Europe, comme l'a formulé le président de la République, Emmanuel Macron, à Tirana, le 17 octobre 2023 : « *Si l'Europe veut se penser comme puissance, veut avoir un destin géopolitique, elle a besoin de se réunifier* »<sup>(5)</sup>.

---

(1) *Sous la direction de François Marciacq et Romain Le Quiniou, L'engagement de la France dans les Balkans occidentaux, études de l'IFRI, février 2022.*

(2) *Conseil Affaires générales, réunion du 19 juin 2019.*

(3) *Conseil Affaires générales, réunion du 15 octobre 2019.*

(4) *Assemblée nationale, rapport n° 1377, 7 mai 2025, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord portant création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO), p. 11.*

(5) *Voir le texte de la conférence de presse du président de la République aux côtés du premier ministre Edi Rama, 17 octobre 2023, sur le site de la présidence de la République. Consulté le 1<sup>er</sup> février 2026.*

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/10/17/deplacement-du-president-de-la-republique-en-albanie>

Actualisée en 2023 pour prendre en compte la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, l'évolution de la politique d'élargissement de l'UE et la persistance de crises, cette stratégie repose sur cinq piliers :

- développer les relations politiques ;
- contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité de la région ;
- renforcer l'État de droit ;
- développer la coopération et des relations économiques ;
- et renforcer les liens humains et culturels entre les sociétés<sup>(1)</sup>.

En l'espèce, l'accord relatif à la coopération dans le domaine de la défense avec le Monténégro concourt aux deuxièmes et quatrièmes piliers de la stratégie.

## **2. Un accord bilatéral qui s'insère dans des dispositifs de coopération directement liés à cette stratégie et à la région**

### *a. La Stratégie française pour les Balkans occidentaux s'est traduite de manière concrète pour le Monténégro sur le plan bilatéral...*

Trois exemples viennent attester l'efficacité de la Stratégie française pour les Balkans occidentaux.

Le premier consiste en la création d'un Envoyé spécial pour les Balkans occidentaux en octobre 2023, dont l'action contribue à renforcer la visibilité de la France, la connaissance de ses positions et les liens avec les acteurs de la région, que le rapporteur a eu l'occasion d'auditionner.

Après avoir rendu possible son action dans les Balkans occidentaux, l'Agence française du développement (AFD) a ouvert une agence régionale en Serbie, en 2019, puis une antenne à Podgorica. Elle y soutient en particulier la transition verte du pays à travers un prêt budgétaire programmatique, en partenariat avec la Banque mondiale, visant à renforcer le cadre réglementaire dans les secteurs des déchets, de l'énergie, de la forêt et du climat.

En complément, Expertise France, l'agence publique de coopération technique, filiale du groupe AFD, déploie quatre experts techniques internationaux (ETI) auprès des autorités monténégrines afin de pallier certaines limites capacitives dans des domaines d'importance, pour le Monténégro, la région des Balkans occidentaux et la France.

---

(1) « Stratégie française pour les Balkans occidentaux », Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 16 mai 2025.

À ce titre, un ETI appuie la réforme de la fonction publique au sein de l'École régionale d'administration publique (ReSPA), située à Podgorica<sup>(1)</sup>, un autre assiste le ministère de l'intégration européenne du Monténégro, un troisième aide les autorités monténégrines dans la protection de l'environnement, le quatrième étant dédié à la lutte contre la corruption. Le pays bénéficie également de plusieurs projets régionaux portés par Expertise France, liés à la justice environnementale, la lutte contre la corruption, la protection sociale ou encore la culture, en ligne avec les priorités de la stratégie française pour les Balkans occidentaux.

Les financements engagés au Monténégro par le groupe AFD totalisent désormais près de 200 millions d'euros, auxquels s'ajoute un appui aux organisations de la société civile françaises pour les soutenir, ainsi que leurs partenaires locaux, dans la mise en œuvre des Objectifs de développement durable dans de nombreux domaines (éducation, santé, droits humains, gouvernance, biodiversité climat, réduction des inégalités de genre, agriculture familiale et jeunesse).

#### ***b. ... et sur le plan multilatéral, dans le domaine de la cyber-sécurité***

Le *Western Balkans Cyber Capacity Centre* ou C3BO, situé à Podgorica, a été créé par un mémorandum signé par la France, le Monténégro et la Slovénie le 16 novembre 2022. À cette date, le document relatif à la Stratégie française pour les Balkans occidentaux ne comportait pas de référence à la menace « cyber » et ce n'est que lors de son actualisation, en 2023, qu'elle a été expressément visée et intégrée dans le deuxième pilier consacré à la paix, la sécurité et la stabilité dans la région.

Inauguré le 9 décembre 2024, le C3BO a pour mission la formation et le renforcement des capacités des pays des Balkans occidentaux en matière cyber. Axé sur la cybersécurité et la cyberdiplomatie et non la cyberdéfense, il vise à muscler les capacités cyber des forces de police et des magistrats en matière de lutte contre la cybercriminalité, à « faire monter en gamme » les capacités des opérateurs de cybersécurité des pays des Balkans occidentaux, ainsi qu'à favoriser la coopération régionale et internationale dans ces domaines.

Il délivre ses formations depuis 2023 au profit des administrations concernées de l'ensemble des six États des Balkans occidentaux. Environ 600 stagiaires ont été formés en 2025 sur trente-sept semaines. Disposant du statut d'organisation internationale depuis le 18 août 2025, le C3BO devrait

---

(1) *La Regional School of Public Administration (ReSPA) ou École régionale d'administration publique est une organisation régionale, fruit d'une collaboration entre la Commission européenne et les administrations des Balkans occidentaux. Gérée par ses cinq membres – l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie – avec la participation du Kosovo en tant que bénéficiaire, la ReSPA constitue une plateforme centrale pour la réforme de l'administration publique dans la région. Depuis janvier 2026, la ReSPA a étendu son action en intégrant des fonctionnaires d'Arménie, de Moldavie et d'Ukraine à son programme et à ses activités. Source : page Who We Are (Qui nous sommes) du site de la ReSPA, consultée le 1<sup>er</sup> février 2025.*

<https://www.respaweb.eu/9/pages/5/who-we-are>

progressivement s'ouvrir à tous les États et aux organisations régionales intéressés et il pourrait bénéficier de financements de l'UE.

En 2025, le concours que la France apporte à cette organisation internationale prend la forme d'une participation financière de 440 000 euros et de l'envoi de trois ETP.

Selon les personnes auditionnées, le cyber est un domaine dans lequel le Monténégro peut, à bon droit, espérer devenir un *leader* régional.

**c. *L'accord de coopération complète la couverture de la région dans le domaine de la défense***

L'accord de coopération dont l'Assemblée nationale est saisie, par nature bilatéral, revêt également une dimension régionale, dans la mesure où il parachève un double mouvement qui a touché, d'une part, cinq des six pays des Balkans occidentaux, et d'autre part, l'ensemble des pays qui bordent la mer Adriatique.

L'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'approbation de cet accord indique en effet que celui-ci « *permet à la France de posséder un accord intergouvernemental dans le domaine de la coopération de la défense avec tous les États des Balkans occidentaux (à l'exception du Kosovo)* ».

### III. UN ACCORD CLASSIQUE DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE QUI COMPORTE ÉGALEMENT DES CLAUSES RELATIVES AU STATUT DES FORCES

Dans son rapport sur le projet de loi autorisant l'approbation de deux accords en matière de défense, l'un avec l'Albanie, l'autre avec Chypre, la rapporteure, Mme Aude Bono-Vandorme, rappelait les quatre types d'accords bilatéraux que la France avait coutume de signer dans ce domaine<sup>(1)</sup> :

– les accords de coopération dans le domaine de la défense ou de l'armement, dont le champ est habituellement vaste et qui fondent la coopération entre la France et ses partenaires ;

– les accords de statut des forces ou « SOFA » (*Status of forces agreement*), qui fixent les droits et obligations des forces françaises présentes sur un territoire étranger et des forces étrangères sur le sol français, lorsque l'accord est dit « réciproque ». Les accords de coopération en matière de défense comportent souvent des stipulations de cette nature ;

– les accords relatifs à l'échange d'informations ou de matériels protégés, dits « accords de sécurité », qui conditionnent la transmission d'informations classifiées entre les parties ;

– les accords relatifs à la fourniture de soutien logistique mutuel ou « MLSA » (*Mutual logistic support agreement*), qui visent à encadrer de façon pérenne le soutien logistique.

L'accord dont la commission des affaires étrangères est saisie est un accord de coopération dans le domaine de la défense, qui est réciproque. Il vise expressément le SOFA OTAN<sup>(2)</sup>, ainsi que l'accord de sécurité du 21 septembre 2017.

Composé d'un bref préambule<sup>(3)</sup> et de 14 articles, il entrera en vigueur à la date de réception par la partie monténégrine de la notification écrite de la France attestant de l'accomplissement de ses procédures internes d'approbation. À cette date, il se substituera à l'arrangement technique du 9 mai 2014 qui cessera d'être en vigueur (**article 14**).

---

(1) Assemblée nationale, *rapport n° 2430, 20 novembre 2019, fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi adopté par le sénat autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et de l'accord de coopération en matière de défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la république de Chypre*, p. 7.

(2) Voir le décret n° 52-1170 du 11 octobre 1952 portant publication de la convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signé à Londres le 19 juin 1951, *JORF*, pp. 9951-9955.

(3) Comme il est d'usage pour des accords de coopération dans le domaine de la défense avec ceux des États des Balkans occidentaux, membres de l'OTAN, et candidats à l'adhésion à l'Union européenne (voir par exemple l'accord éponyme conclu avec l'Albanie, à Paris, le 28 mars 2017, ou celui signé avec la Macédoine du Nord, à Paris, le 14 octobre 2022), le préambule, se réfère non seulement au SOFA OTAN, mais également

Il est conclu pour une durée indéterminée, peut être amendé à tout moment, par écrit, d'un commun accord entre la France et le Monténégro (**article 14**), et tout différend relatif à son interprétation ou à son application est réglé par voie de consultations (**article 13**).

Il est *in fine* relativement classique dans sa facture et nombre de ses clauses se retrouvent dans des accords comparables.

#### **A. UN CADRE DE COOPÉRATION LARGE, RESPECTUEUX DE LA SOUVERAINETÉ DES DEUX PARTIES ET DONT LES ÉCHANGES D'INFORMATION SERONT SÉCURISÉS**

L'**article 2** de l'accord, qui fait du « *développement d'une coopération dans le domaine de la défense* » son objet, confie aux ministères de la défense des deux parties la compétence, à titre principal, de mise en œuvre de cette coopération. Si celle-ci peut faire intervenir d'autres ministères ou institutions, l'accord mentionne explicitement ceux qui sont en charge des questions de sécurité.

##### **1. Un champ de coopération vaste, une mise en œuvre aux modalités variées et une structure de pilotage souple**

Les domaines dans lesquels la coopération peut se déployer font l'objet d'une liste non exhaustive, prévue à l'**article 3** :

- la politique de défense ;
- l'organisation et le fonctionnement des forces armées ;
- l'armement, et notamment la recherche et le développement, ainsi que l'acquisition d'équipements de défense et de sécurité ;
- les opérations internationales de maintien de la paix, humanitaires et les activités d'entraînement ;
- les activités de formation ;
- la topographie et la cartographie militaire ;
- enfin, la réglementation dans le domaine de la défense.

Cette liste est notable à différents égards.

---

*aux objectifs et principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'au souhait de la France et du Monténégro de « contribuer à la paix et à la sécurité en Europe ». Si ce souhait n'emporte pas de conséquence juridique, la double référence au SOFA OTAN et à la Charte des Nations unies témoigne, de la compatibilité de l'accord de coopération, d'une part, avec les engagements de la France dans le cadre des Nations unies, et, d'autre part, avec ses engagements dans le cadre de l'OTAN.*

Elle définit un champ relativement large qui couvre expressément le domaine de l'armement et vise, au demeurant, des matières telles que la topographie et la cartographie militaires, qui, selon les personnes auditionnées par le rapporteur, figurent rarement dans ce type d'accords. En l'espèce, le rapporteur a bien pris note du fait que ces matières apparaissaient également dans l'accord de coopération dans le domaine de la défense et sur le statut des forces que la France a signé avec la Serbie le 7 avril 2011<sup>(1)</sup>.

Comme le rapporteur l'a indiqué, la coopération franco-monténégrine s'est déjà concrétisée dans certains des domaines énumérés par cette liste (armement, activités de formation). Elle vise à se déployer dans d'autres (politique de défense, organisation et fonctionnement des forces armées, topographie et cartographie militaire, règlementation dans le domaine de la défense).

Enfin, cette liste, non exhaustive, n'est pas non plus limitative, la France et le Monténégro pouvant étendre leur coopération à « *tout autre domaine* » (**article 3**).

Les formes que peuvent prendre cette coopération sont également variées. Énumérées à l'**article 4**, elles vont notamment des « *a) échanges, visites, stages, séjour de courte ou de longue durée, de membres du personnel* » à l'*« f) échange d'expérience et de données d'intérêt commun pour les parties* », en passant par des « *b) envois ou échanges d'officiers experts techniques* », des « *c) consultations, conférences, séminaires et autres rencontres sur des thèmes d'intérêt commun* », des « *d) formations, scolarités, cours, spécialisations et autres formes de perfectionnement scientifique* » ou la « *e) participation d'observateurs à des exercices militaires et des manœuvres* ».

À l'instar de la « clause balai » permettant à la France et au Monténégro d'étendre leur coopération à tout domaine non expressément listé par l'accord, les deux parties ont également la faculté de développer celle-ci sous toute forme qu'elles jugeraient appropriée, autre que celles mentionnées à l'**article 4**.

Concernant le pilotage et le suivi cette coopération, la France et le Monténégro ont choisi, au cours des négociations, un dispositif souple, celui des entretiens bilatéraux (**article 5**). Co-présidés par un responsable du ministère de la défense de chacune des parties, ils se déroulent, dans la mesure du possible, en présence de l'attaché de défense des deux pays. Ce dispositif a été préféré à la mise en place d'une commission mixte, dans la mesure où, d'une part, il est apparu adapté au caractère dynamique mais modeste de la coopération existant entre les parties, et, d'autre part, présente le mérite de la souplesse par rapport à la mise en place d'une commission régulière. Le choix des entretiens bilatéraux a ainsi été fait pour

---

(1) Décret n° 2014-1761 du 31 décembre 2014 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 7 avril 2011.

les accords de coopération en matière de défense avec l’Albanie <sup>(1)</sup> ou la Macédoine du Nord <sup>(2)</sup>. À l’inverse, celui d’une commission mixte a été privilégié dans le cas de la Serbie <sup>(3)</sup>.

## **2. Un accord de coopération qui exclut, par principe, la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l’ordre**

Les stipulations de l'**article 6** garantissent la souveraineté des deux parties, lorsque l’une accueille des membres des forces armées de l’autre sur son sol. Classique au regard du droit international public, ce type de clause interdit aux forces de l’État qui envoie ses forces sur le territoire de l’État d’accueil :

- « *de participer à des opérations de maintien ou de rétablissement de l’ordre public ou de la sécurité* » ;
- « *d’être associées à la préparation ou à l’exécution d’opérations de guerre ou assimilées* » ;
- ou « *de participer à des actions de maintien ou de rétablissement de la souveraineté nationale* ».

L’État d’accueil est en effet souverain et dispose de l’exclusivité dans les matières régaliennes, le maintien de l’ordre, l’état de guerre ou le rétablissement de la souveraineté en constituant la quintessence. Le fait qu’il consente à la présence sur son territoire de forces armées étrangères doit être entendu de façon restrictive, ces dernières étant liées par les clauses de l’accord et limitées dans leurs actions par le respect de la souveraineté de l’État d’accueil.

En outre, il n’est pas possible d’exonérer ce dernier des éventuelles violations du droit international commises par les forces armées de l’État d’envoi, par exemple en cas d’agression de ces dernières à l’encontre d’un État tiers, à partir du territoire de l’État d’accueil. Les stipulations de l'**article 6** ne font, en l’espèce, que rappeler la pratique de la France, conforme au droit international : le consentement à la présence de forces armées étrangères sur son territoire ne se présume pas. Il doit être explicite et circonstancié.

Par ailleurs, ce type de clauses présente traditionnellement un intérêt pour l’État d’envoi : les forces de ce dernier ne peuvent être engagées pour soutenir l’État d’accueil, que celui-ci soit confronté à des troubles intérieurs, qu’il se défende face à une agression extérieure ou qu’il essaie, par exemple, de reconquérir une partie occupée ou contestée de son territoire. En d’autres termes, l’accord de coopération

---

(1) Article 5 de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de la République d’Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 28 mars 2017.

(2) Article 5 de l’accord de coopération dans le domaine de la défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine du Nord, signé à Paris le 14 octobre 2022.

(3) Article 5 de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 7 avril 2011.

entre la France et le Monténégro dans le domaine de la défense ne comprend pas de clause d'assistance mutuelle en cas d'agression armée ou de contestation par la force des institutions de chacune des parties.

En stipulant que les interdictions précitées peuvent être levées, « *si les parties en décident autrement au préalable, par écrit* », l'**article 6** reste fidèle au principe de consentement explicite et permet un engagement d'un degré supérieur de chacune des parties, sans qu'il leur soit nécessaire de signer parallèlement un accord de défense bilatéral.

Dans cette hypothèse où la France et le Monténégro lèveraient tout ou partie des interdictions précitées, le gouvernement français ne pourrait se soustraire aux obligations qui lui incomberaient en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 35 de la Constitution, si les forces françaises venaient à être engagées à l'étranger. Les prérogatives du Parlement français seraient donc pleinement respectées.

### **3. Un accord qui prévoit aussi la protection des informations et matériels classifiés**

Aux termes de l'**article 9** de l'accord du 3 avril 2024, les informations échangées sont protégées, conformément à l'accord de sécurité du 21 décembre 2017.

Il s'agit, là encore, d'une clause classique, respectueuse au demeurant du droit de l'Union européenne. Les données à caractère personnel susceptibles d'être échangées en application de l'accord de coopération <sup>(1)</sup> échappent en effet au champ du règlement général sur la protection des données (RGPD) <sup>(2)</sup>.

## **B. DES CLAUSES RELATIVES AU STATUT DES FORCES QUI PROTÈGENT LES PERSONNELS DES PARTIES**

### **1. Le SOFA OTAN s'applique aux membres du personnel de la partie d'origine séjournant sur le territoire de la partie d'accueil**

En stipulant que « *le statut des membres du personnel et des personnes à charge d'une partie séjournant sur le territoire de l'autre partie dans le cadre de la mise en œuvre du présent accord est régi par les dispositions du SOFA OTAN* », l'**article 10** de l'accord fait de l'applicabilité du SOFA OTAN le principe. Les questions relatives aux conditions d'entrée et de séjour (article III du SOFA OTAN), au permis de conduire (article IV), au port de l'uniforme (article V), à la détention et au port d'armes (article VI), au pouvoir de juridiction, pénale et disciplinaire (VII), à l'achat de marchandises, à la mise à disposition d'immeubles, à l'emploi de

---

(1) En vertu des articles 8 (dans le domaine médical, cf. II. B. 2.), 10 (application du SOFA aux personnels des parties, cf. II. B. 1.) et 11 (en cas de décès, cf. II. B. 2.) de l'accord de coopération.

(2) Voir a) et b) du paragraphe 2 de l'article 2 du règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données dit RGPD.

la main-d'œuvre locale (article IX), au régime d'imposition (article X) et aux procédures douanières (article XI, XII et XIII) relèvent donc d'un cadre juridique connu, commun et prévisible.

Par exception, la France et le Monténégro ont usé de la faculté de déroger au SOFA OTAN à la marge et de compléter celui-ci lorsqu'ils l'ont jugé nécessaire.

## **2. L'accord précise la répartition des charges financières entre les parties, la prise en charge médicale de leur personnel et leur régime en cas de décès**

Le SOFA OTAN laissant aux parties la liberté de fixer la répartition des charges financières induites par leur coopération, l'**article 7** de l'accord entre la France et le Monténégro prévoit que chaque « *partie prend en charge les frais résultant de la participation des membres de son personnel aux activités mises en œuvre dans le cadre de la coopération prévue par le présent accord, y compris les frais liés au séjour des membres de son personnel sur le territoire de la partie d'accueil* ». Afin de donner un peu de souplesse à cette clause, ce même **article 7** permet aux parties de convenir d'une répartition de la charge financière différente, par voie d'accords ou d'arrangements particuliers.

L'**article 8** de l'accord précise également une stipulation du SOFA OTAN en matière de services médicaux, tout en la modernisant. Le paragraphe 5 de l'article IX du SOFA OTAN indique en effet qu'en cas d'insuffisance des services médicaux et dentaires de la partie d'origine, le personnel de celle-ci, ainsi que les personnes à leur charge, peuvent recevoir les soins nécessaires dans les mêmes conditions que le personnel de la partie d'accueil. L'**article 8** de l'accord pose le principe, que chaque partie est responsable du soutien médical des membres de son personnel et des évacuations pour raisons médicales, qu'en cas d'urgence, la partie d'accueil « *fournit le soutien médical aux membres du personnel de la partie d'origine, contre remboursement ou sur le principe de l'assurance, ou les assiste pour accéder aux structures médicales civiles* » et que les parties « *peuvent préciser les modalités du soutien médical* ».

Le SOFA OTAN laissant également à l'appréciation des parties le régime à appliquer en cas de décès d'un membre du personnel de la partie d'origine sur le territoire de la partie d'accueil, la France et le Monténégro ont convenu, aux termes de l'**article 11** de l'accord, qu'en telle hypothèse le droit de la partie d'accueil s'appliquerait, de la constatation du décès jusqu'au transport du corps. La partie d'origine bénéficierait cependant du droit d'être notifiée du décès, de la possibilité, en cas d'autopsie du défunt demandée par l'autorité judiciaire du pays d'accueil, de faire assister le médecin désigné par cette dernière par un second médecin qu'elle aura elle-même mandaté, et de la faculté de prendre en charge le membre décédé de son personnel, après y avoir été autorisée par la partie d'accueil.

### **3. Le texte prévoit également un régime simplifié en matière de dommages causés par les personnels d'une partie**

L'article VIII du SOFA OTAN établit le cadre juridique applicable aux dommages découlant de l'exécution du traité de l'Atlantique, causés par les personnels d'une des parties et subis par les biens ou les personnels d'une autre partie ou par un tiers sur le territoire de cette autre partie. Relativement complet et complexe, l'article VIII a notamment été pensé dans un cadre multilatéral, l'imputation de la responsabilité pouvant viser plusieurs États. Il distingue notamment plusieurs catégories de dommages avec, pour chacune, des règles et des plafonds différents.

La France et le Monténégro ont choisi de déroger à cet article du SOFA OTAN, tout en s'inspirant, afin de mettre en place un régime simplifié, adapté à un accord bilatéral.

Le premier paragraphe de l'**article 12** de l'accord de coopération reprend ainsi le principe énoncé au paragraphe premier de l'article VIII du SOFA OTAN selon lequel « *chaque partie renonce à toute demande d'indemnité à l'encontre de l'autre partie pour les dommages causés en service ou à l'occasion du service à ses biens ou à un membre de son personnel dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération* ». Ce principe est cependant écarté en cas de faute lourde ou intentionnelle, telles qu'elles sont définies au paragraphe 2. de l'**article 12** (l'erreur grossière ou la négligence grave et l'intention de causer un préjudice). Cette exception existe également dans le SOFA OTAN (paragraphe 13 de l'article VIII), mais sa formulation à l'**article 12** de l'accord de coopération est plus précise, le SOFA OTAN ne visant que des « *actes de négligence* » ou des « *négligences* » sans définir ces derniers.

Le troisième paragraphe de l'**article 12** prévoit la substitution à l'instance de la partie d'accueil à la partie d'origine pour les dommages causés par les membres du personnel de la partie d'origine à un tiers dans le cadre du service.

Le quatrième paragraphe de l'**article 12** prévoit la répartition des indemnités versées en réparation des dommages causés aux tiers. Lorsque le dommage est imputable à une seule partie, elle prend seule en charge la totalité de l'indemnité. Lorsque « *le dommage est imputable aux deux parties et que la part de responsabilité de chaque partie ne peut être précisément déterminée* » ou que le dommage « *ne peut être précisément attribué à l'une ou l'autre des parties, le montant de l'indemnité est réparti à parts égales entre les parties* ». Enfin, lorsque le dommage est imputable aux deux parties, mais que son imputation est quantifiable, il est indemnisé par les deux parties à hauteur de leur responsabilité.

Ce mécanisme d'indemnisation n'est pas juridictionnel ou arbitral. Il relève d'une décision commune des parties. Le dernier paragraphe de l'**article 12** précise en effet que « *l'imputabilité du dommage et le montant subséquent de l'indemnisation sont déterminées d'un commun accord entre les parties* ».

## AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

La commission de la Défense nationale et des forces armées s'est saisie pour avis du projet de loi autorisant la ratification de l'accord sur la coopération dans le domaine de la défense entre la République française et le gouvernement du Monténégro, signé à Paris le 3 avril 2024 par le ministre des Armées, M. Sébastien Lecornu, et le ministre de la défense Monténégrin, M. Dragan Krapovic.

La relation bilatérale de défense avec le Monténégro est récente, jusqu'à présent assise sur un simple arrangement technique remontant datant du 9 mai 2014. **Elle est aussi limitée, comme le sont la population et les moyens militaires du Monténégro.**

Pour autant, par sa position géographique, son appartenance à l'OTAN et ses perspectives d'adhésion à l'Union européenne, **le Monténégro représente un point d'ancrage intéressant pour notre pays** dans une région – les Balkans occidentaux – instable et toujours largement exposée à l'influence de la Russie. **Ce pays est aussi au cœur d'enjeux de sécurité transfrontaliers** tels que la criminalité organisée, l'immigration irrégulière, le trafic d'armes, de stupéfiants et la traite des êtres humains, lesquels affectent notre pays et exigent, pour une lutte efficace, la coopération interétatique la plus large possible.

**La France a donc un intérêt direct à renforcer ses liens avec le Monténégro, cet accord mettant en œuvre, pour ce pays, sa stratégie pour les Balkans occidentaux publiée en 2019.**

### I. UN PAYS RÉCENT, AUX MOYENS LIMITÉS MAIS PLEINEMENT IMPLIQUÉ DANS L'OTAN ET L'EUROPE DE LA DÉFENSE

#### A. UN PAYS RÉCENT AUX MOYENS DE DÉFENSE LIMITÉS

##### 1. Un pays récent au cœur des Balkans

Pays de 13 800 kilomètres carrés, peuplé de 640 000 habitants, **le Monténégro est au cœur des Balkans occidentaux.** Il partage en effet une frontière avec 4 pays de la région (Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo et Albanie) ainsi qu'avec un État membre de l'Union européenne (Croatie). Il bénéficie aussi d'un accès la mer Adriatique (300 km de côtes) *via* le port de Bar notamment.

Partie intégrante de la Yougoslavie après la Deuxième Guerre mondiale, **le Monténégro accède à l'indépendance suite au référendum le 21 mai 2006**, sous la forme d'une république parlementaire, démocratique et laïque. Bien que

désormais détaché de la Serbie à laquelle il était lié depuis 1992 et l'éclatement de la fédération yougoslave, les **liens avec ce pays restent extrêmement forts** : un tiers des Monténégrins se considèrent comme ethniquement Serbes, ils partagent avec les Serbes la religion orthodoxe et la langue (avec des variantes) et les partis pro-serbes participent à la coalition gouvernementale.

D'une manière générale, le Monténégro entretient des relations de bon voisinage avec les États de la région et se considère d'ailleurs comme le seul pays des Balkans occidentaux à ne pas avoir de contentieux sérieux avec ses voisins, en particulier non-membres de l'Union européenne (Serbie, Albanie, Kosovo, Bosnie-Herzégovine) dans une région qui reste marquée par les différends issus, notamment, de la disparition de la Yougoslavie. Les relations avec la Croatie, toutefois, pays frontalier du Monténégro déjà membre de l'UE, ont pu connaître quelques tensions ces dernières années, concernant des dossiers bilatéraux et mémoriaux non résolus datant de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie.

## 2. Des moyens militaires très limités face aux menaces

Bien qu'en paix à l'extérieur et stable à l'intérieur, le Monténégro fait face, comme l'ensemble des pays de la région, à deux types de menaces :

– la criminalité organisée, l'immigration irrégulière, le trafic d'armes, de stupéfiants ainsi que la traite des êtres humains, qui constituent des enjeux de sécurité majeurs pour Monténégro. Par sa situation géographique, le Monténégro est pleinement concerné par ces différents trafics, *via* des mafias nationales ou transnationales implantées sur son territoire, même s'il ne constitue, généralement, pas la destination finale des armes, des stupéfiants et des êtres humains ;

– des attaques hybrides (campagnes de désinformation, cyberattaques sur les infrastructures gouvernementales, financement opaque de partis politiques par des acteurs extérieurs...). **Nombre de ces attaques sont attribuées à la Russie** qui, depuis que le Monténégro a adhéré à l'OTAN et s'est aligné sur la Politique étrangère et de sécurité (PESC) européenne, cherche à fragiliser les institutions du pays et à instrumentaliser la minorité serbe qui, on le rappelle, représente un tiers de la population.

Face à ces menaces et attaques, le Monténégro peut compter sur une force armée professionnelle d'environ 2 400 membres, dont 250 civils. Cette dernière représente une dépense, en 2025, de 161,45 millions d'euros, soit 2,06 % du PIB (contre 127,23 millions d'euros en 2024 et 1,75 % du PIB). Les trois armes sont représentées au sein de cette force armée, en particulier l'armée de Terre, qui compte pour la moitié d'entre elles. **Pour l'essentiel, l'armement est ancien, hérité de l'armée yougoslave, mais en voie de renouvellement**, en particulier pour la Marine et l'armée de l'Air (voir *infra*).

Quant à la BITD monténégroise, elle se concentre sur les armes de petit calibre, les explosifs, les munitions de mortier, les cartouches pyrotechniques pour l'éjection des sièges de pilotes de chasse ou les leurres infrarouges, pour un **chiffre d'affaires de 60 millions d'euros ces cinq dernières années et des exportations pour environ un million d'euros par an**. En 2025, le Monténégro a entamé un projet pour lancer la production de drones, en coopération avec une entreprise américaine (By Light Professional IT Services LLC), dont la première série devrait être fournie à l'Ukraine.

## **B. UN PAYS PLEINEMENT IMPLIQUÉ DANS L'OTAN ET L'UNION EUROPÉENNE**

### **1. Dans l'OTAN**

Historiquement lié à la Serbie et, comme celle-ci, dans la sphère d'influence traditionnelle de la Russie, **le Monténégro a fait un choix clair en adhérant à l'OTAN en 2017**, organisation qui constitue, depuis lors, la clé de voûte de sa politique de défense. Malgré l'opposition initiale et une majorité fragile de la population en sa faveur aujourd'hui (52 %), sans oublier la forte opposition de la Serbie et de la Russie, le pays a en effet maintenu son choix, considérant cette adhésion comme un garant de sa souveraineté et de sa sécurité nationale. **Cette appartenance à l'OTAN fait du Monténégro un allié pro-occidental dans une région où de nombreux États conservent des liens privilégiés avec la Russie.**

Désireux d'apparaître comme un partenaire impliqué, **le Monténégro contribue, à son échelle, aux prescriptions de l'OTAN, notamment sur le plan capacitaire**. Pour la première fois en 2024, ses dépenses consacrées à la défense ont atteint les 2 % du PIB et le 7 octobre 2025, lors de la réunion annuelle avec les attachés de défense accrédités au Monténégro, le ministre de la Défense Dragan Krapović a indiqué que le Monténégro s'engageait sur la voie des 5 % du PIB à l'horizon 2035. Un tiers de son budget est aujourd'hui consacré à l'achat d'armements modernes afin de remplacer les matériels obsolètes hérités de l'ex-armée yougoslave.

Le Monténégro contribue également aux missions de l'OTAN *via* le détachement de personnels dans les structures otaniennes mais également sur le terrain, par la **participation de soldats monténégrins aux mesures de réassurance sur le flanc Est, en Bulgarie (44) et en Lettonie (10), et à la formation de l'armée ukrainienne**. Il soutient également les missions de l'OTAN en Irak et la KFOR au Kosovo.

### **2. Dans l'Union européenne et, en particulier, l'Europe de la défense**

**Le Monténégro est officiellement candidat à l'Union européenne depuis 2010 et les perspectives européennes font largement consensus dans la population et entre les partis politiques.** Parmi l'ensemble des candidats, il est

aujourd’hui le plus avancé sur la voie de l’adhésion, qui pourrait intervenir avant 2030. L’intégralité des 33 chapitres de négociation a été ouverte depuis 2014 et 12 d’entre eux sont aujourd’hui clôturés (à titre provisoire). Dans ses rapports annuels sur l’état des négociations d’adhésion, la Commission européenne salue régulièrement les avancées de ce pays pour satisfaire aux standards européens.

Sur le plan politique, la France soutient, d’une manière générale, la « réunification » du continent européen et, au Monténégro, les efforts de réforme exigés par l’adhésion, notamment par le **déploiement de postes d’experts techniques nationaux**.

Bien que le Monténégro n’appartienne pas encore à l’Union européenne et qu’il soit, par la culture et l’histoire, tourné vers la Russie, **il est aujourd’hui totalement aligné sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)** et, en particulier, **applique les sanctions imposées par l’Union européenne à la Russie**. Allant même au-delà et tirant les conséquences des soupçons d’ingérences russes dans le pays, il rejette toute candidature russe dans les organisations internationales et a ordonné des expulsions de diplomates russes.

De la même manière qu’il participe aux missions de l’OTAN, **le Monténégro contribue aux opérations militaires européennes**, notamment *Atalanta* dans la Corne de l’Afrique et à EUMAM Ukraine, et à l’effort européen en faveur de l’Ukraine, *via* une contribution en matériel à hauteur de 10 millions d’euros (munitions, obusiers et lance-roquettes).

## C. UNE COOPÉRATION DE DÉFENSE LIMITÉE MAIS NÉANMOINS FRUCTUEUSE SUR LE PLAN INDUSTRIEL

### 1. Une coopération de défense limitée

**La relation de défense entre la France et le Monténégro repose actuellement sur un simple arrangement technique relatif à la coopération de défense, signé le 9 mai 2014**, lequel n’engage que le ministère des Armées et non la France. Elle se concrétise principalement dans le domaine naval, *via* des escales. Ainsi, en 2025, le Monténégro a invité la France à effectuer 3 escales dans le port de Bar, siège de la force navale monténégrine. Ces dernières ont permis notamment de développer des activités liées à la plongée et la formation des équipages à la lutte contre les mines.

En outre, toujours dans le domaine maritime, des opérations archéologiques sont entreprises depuis 2020 par le *Pluton*, bâtiment de base de plongeurs démineurs (BBPD), pour la recherche des épaves de deux sous-marins français (le *Fresnel* et le *Monge*) coulés en 1915 en mer Adriatique lors de la première guerre mondiale.

On note également la participation d’un Monténégrin à certaines sessions internationales de l’**Institut des Hautes Études de Défense Nationale (IHEDN)** ainsi qu’à l’école de guerre en 2026/2027.

**Enfin, la France et le Monténégro sont tous deux Parties à l'accord portant création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (dit C3BO),** qui a pour objectif de renforcer les capacités cyber des forces de police et des magistrats en matière de lutte contre la cybercriminalité. Environ 600 stagiaires ont été formés en 2025. Le C3BO, qui dispose désormais du statut d'organisation internationale, vise à terme les personnels concernés de l'ensemble des pays des Balkans occidentaux. **La France soutient ce centre, qui relève plus de la sécurité que de la défense proprement dite, via l'envoi de 3 ETP et un financement à hauteur de 440 000 euros en 2025,** lequel devrait être complété par des financements européens.

## 2. Les contrats d'armement

Si la France n'apparaissait pas parmi les fournisseurs d'armes du Monténégro, les choses ont récemment changé **avec la décision de ce pays en 2024 d'acquérir deux patrouilleurs hauturiers OPV60M auprès du chantier français Kership**, co-entreprise de Naval Group et de Piriou. Notre pays devrait même prendre la tête du classement avec ce **contrat de 120 millions d'euros**, soit le plus grand projet du ministère de la Défense monténégrin et le deuxième du pays par son ampleur financière, après celui des autoroutes, depuis l'indépendance en 2006.

**L'acquisition des deux OPV60M s'inscrit dans le cadre de la modernisation des capacités opérationnelles des forces armées du Monténégro.** Sa mise au niveau des standards OTAN est en effet essentielle pour la protection des intérêts maritimes du pays mais également pour la défense des intérêts des Alliés dans la mer Adriatique et la région méditerranéenne.

La livraison des deux patrouilleurs est prévue pour 2027. Par ailleurs, **des prospects sont en cours de discussions avec le Monténégro, notamment dans le domaine des hélicoptères et des radars.** En effet, le gouvernement monténégrin a le projet d'acquérir rapidement, dès 2026, des hélicoptères multi-rôles supplémentaires afin de renforcer la mobilité tactique et les capacités de réponse aux catastrophes.

## II. LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE COOPÉRATION

Cet accord, négocié très rapidement à la demande du Monténégro, s'inscrit dans le contexte géopolitique présenté *supra*. En accédant à la demande d'un État qui partage nombre de ses préoccupations, en particulier la stabilité des Balkans occidentaux, **la France réaffirme sa volonté de renforcer la sécurité européenne et sa présence diplomatique et militaire dans cette zone, tout en ouvrant des perspectives d'exportations pour la BITD française.** Pour le Monténégro, cet accord représente une opportunité majeure de modernisation de ses forces armées, d'accès à la formation française et d'intégration facilitée aux standards euro-atlantiques.

Concrètement, il s'agit d'un accord « hybride » puisqu'il contient deux volets distincts :

- un volet « coopération dans le domaine de la défense », traitant des domaines et des formes que revêt notre coopération ;
- un volet « statut des forces » qui régit le statut juridique des membres du personnel et des personnes à charge d'une Partie séjournant sur le territoire de l'autre Partie.

#### **A. LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE**

Après les différentes définitions nécessaires à la compréhension de l'accord (article 1<sup>er</sup>), l'article 2 énonce l'objet du partenariat entre les deux Parties, à savoir le développement de la coopération de défense et définit les autorités compétentes pour la mise en œuvre dudit accord : pour le Monténégro, il s'agit du ministre de la défense ; pour la France, celui des armées.

L'article 3 expose quant à lui les domaines concernés par la coopération de défense. C'est une clause systématiquement présente dans les accords de défense, qui touche aux domaines clefs de la défense (domaines opérationnel, capacitaire, géostratégique et activités de formations). Si d'autres accords du même type peuvent prévoir des listes plus ou moins restreintes, la liste présentée cet article est tout à fait classique :

- la politique de défense ;
- l'organisation et le fonctionnement des forces armées ;
- l'armement et l'acquisition d'équipement des forces armées ;
- les opérations de maintien de la paix, humanitaires et d'entraînement ;
- la formation ;
- les activités de topographie et de cartographie militaire ;
- la réglementation dans le domaine de l'accord.

Il convient de noter la présence d'une clause « balai », qui prévoit que les Parties peuvent convenir de tout autre domaine de coopération. Cette clause, également habituelle, octroie une flexibilité accrue aux Parties pour décider de nouveaux domaines de coopération dans le cadre du présent accord.

**L'article 4, également très classique, précise le contenu de la coopération en listant les différentes activités qui peuvent être développées :**

- des visites, stages, séjours de courte ou de longue durée, de membres du personnel ;
- des envois ou échanges d'officiers experts techniques ;
- des conférences, séminaires et autres rencontres sur des thèmes d'intérêt commun ;
- des formations, scolarités, cours, spécialisations et autres formes de perfectionnement scientifique ;
- la participation d'observateurs à des exercices militaires et des manœuvres ;
- des échanges d'expériences et de données d'intérêt commun pour les Parties ;

**Comme à l'article 3, une clause « balai » est prévue** puisque est également possible « *toute autre forme de coopération convenue d'un commun accord par les Parties* ».

**L'article 5 prévoit l'organisation d'entretiens bilatéraux entre les Parties, lesquels institutionnalisent le dialogue stratégique entre les deux pays et permettent de suivre les progrès de la coopération.** On remarque toutefois qu'il n'est pas prévu, contrairement à d'autres accords, de commission mixte donnant un cadre plus formel à ce dialogue. Cette absence a été convenue entre les Parties durant les négociations afin d'éviter lourdeur et complexité. Elle reflète aussi le niveau de notre coopération avec le Monténégro qui bénéficie certes d'une bonne dynamique mais qui reste modeste.

## **B. LE STATUT DES FORCES**

Les accords relatifs au statut des forces, le plus souvent désignés par leur acronyme anglais SOFA (*Status of Forces Agreement*) fixent le droit applicable à nos personnels à l'étranger et aux personnels étrangers sur notre sol. Ils permettent de développer la coopération internationale dans le domaine de la défense et de sécuriser le cadre juridique de nos activités de coopération et de nos opérations, car en l'absence de tout accord, le droit commun de l'État hôte s'applique à nos ressortissants.

**Accord « hybride », le présent accord avec le Monténégro intègre les dispositions classiques d'un statut des forces, largement inspirées du SOFA OTAN.**

**L'article 6**, classique dans un statut des forces, porte sur la non-participation des forces de chaque Partie à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public ou de la sécurité sur le territoire de l'autre partie. Il vise à protéger la souveraineté de l'État d'accueil qui dispose de la compétence exclusive pour exercer des compétences régaliennes sur son territoire mais également l'État d'envoi en ce qu'il ne s'engage aucunement à soutenir l'État d'accueil en cas de troubles ou tensions internes, quelle que soit la situation.

**L'article 7** est une clause financière standard selon laquelle chaque Partie supporte les frais liés à sa propre participation aux activités de coopération, sauf accord contraire.

**L'article 8** encadre la prise en charge médicale des personnels en déplacement, laquelle incombe à chaque Partie pour ses propres ressortissants, avec un cas particulier pour les situations d'urgence.

**L'article 9**, plutôt que de créer un régime de protection *ad-hoc* des informations classifiées, renvoie à un instrument existant, déjà en vigueur entre les deux États, l'accord bilatéral du 21 décembre 2017 sur la protection réciproque des informations classifiées.

**L'article 10** confère au personnel militaire en déplacement un statut juridique personnel régi par le SOFA OTAN précité.

**L'article 11** est une clause humanitaire et logistique qui règle le cas d'un décès sur le territoire de la Partie d'accueil. Il fixe les procédures, en particulier en matière d'autopsie et de rapatriement du corps.

**L'article 12** fixe le régime des demandes d'indemnités en cas de dommage avec des règles simplifiées par rapport aux stipulations du SOFA OTAN. En effet, les règles qu'établit ce dernier sont anciennes, complexes et pas toujours adaptées à l'ensemble des situations. Le présent accord a donc fait le choix de s'en écarter sur plusieurs points :

– principe de renonciation à l'indemnisation des dommages causés aux personnes ou aux biens de l'autre Partie, sauf en cas de faute lourde ou intentionnelle ;

– substitution à l'instance de la Partie d'accueil à la Partie d'origine pour les dommages causés par les membres du personnel de la Partie d'origine à un tiers dans le cadre du service ;

– prise en charge les indemnités versées pour la réparation des dommages causés aux tiers.

**L'article 13** porte sur les différends relatifs à l'interprétation de l'accord, lesquels se règlent par voie de consultations, et **l'article 14** sur les clauses finales de l'accord (entrée en vigueur, amendements, dénonciation...).

## TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Le mercredi 11 février 2026, à 11 heures, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2236).*

**M. le président Bruno Fuchs.** Pour mémoire, le Monténégro est un État des Balkans occidentaux indépendant depuis le 21 mai 2006. Il a fait de son rapprochement euro-atlantique et de sa contribution à la stabilité régionale les axes centraux de sa politique étrangère. Le pays est membre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis le 5 juin 2017 et trente-trois chapitres de négociation ont été ouverts en vue de son adhésion à l'Union européenne.

Le président du Parlement du Monténégro était à Paris l'an dernier et nous avons pu le recevoir, avec la présidente de notre Assemblée, pour renforcer la dimension parlementaire de nos relations avec ce pays.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Composé d'un bref préambule et de quatorze articles, l'accord entrera en vigueur à la date de réception par la partie monténégroise de la notification écrite de la France attestant l'accomplissement de ses procédures internes. À cette date, il se substituera à l'arrangement technique du 9 mai 2014, qui régit notre coopération avec le Monténégro dans le domaine de la défense.

Cet accord est conclu pour une durée indéterminée et peut être amendé à tout moment, par écrit, d'un commun accord entre la France et le Monténégro. Tout différend relatif à son interprétation ou à son application est réglé par voie de consultation.

Cet accord est relativement classique dans sa facture et nombre de ses clauses se retrouvent dans des accords comparables. Matériellement, il comporte deux types de stipulations : celles qui concernent la coopération elle-même et, comme il s'agit d'un accord réciproque, celles qui ont trait au statut des forces.

Les clauses relatives à la coopération organisent un cadre de coopération large, respectueux de la souveraineté des deux parties. Elles prévoient des échanges d'informations sécurisés.

Les domaines dans lesquels la coopération peut se déployer figurent à l'article 3, dans une liste non exhaustive dont le champ est assez large et appelle deux remarques. D'une part, les autorités monténégrines ont souhaité que la topographie et la cartographie militaires y figurent expressément ; cette requête n'est pas courante, selon les personnes que j'ai auditionnées. D'autre part, et c'est

important, le domaine de l'armement et de l'acquisition d'équipements de défense et de sécurité figure également dans cette liste.

Les formes que peut prendre la coopération sont également variées. Il peut s'agir de séjours de courte ou de longue durée de membres du personnel monténégrin ou français, de la participation d'observateurs à des exercices militaires ou d'envoi et d'échanges d'officiers.

Pour le pilotage et le suivi de la coopération, la France et le Monténégro ont choisi un dispositif souple au cours des négociations : celui des entretiens bilatéraux. Coprésidés par un responsable du ministère de la défense de chacune des parties, ils se déroulent, dans la mesure du possible, en présence de l'attaché de défense de chaque pays.

Cet accord organise un cadre de coopération respectueux de la souveraineté des deux parties. De manière traditionnelle pour un accord réciproque, l'article 6 exclut, par principe, la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre des forces monténégrines sur le territoire français ou des forces françaises sur le territoire monténégrin.

Tous les échanges d'informations auxquels cet accord de coopération donnera lieu seront protégés conformément à l'accord de sécurité que la France et le Monténégro ont passé le 21 décembre 2017.

Le régime applicable aux personnels français et monténégrins qui participeront à cette coopération est celui prévu par l'accord de statut des forces à l'étranger (SOFA) de l'OTAN, puisque nos pays sont membres de cette organisation. Nous sommes là en territoire connu et les deux parties se sont bornées à compléter ou à simplifier certaines clauses.

Au titre des compléments, l'accord prévoit que chaque partie prend en charge les frais résultant de sa participation aux activités de coopération. Il pose aussi le principe que chaque partie est responsable de la prise en charge des soins médicaux de ses personnels. Enfin, il établit les règles à respecter dans la malheureuse hypothèse où l'exécution de l'accord conduirait au décès d'un membre du personnel.

Le dernier élément directement lié à cet accord est le régime de responsabilité en cas de dommages causés à l'occasion de la mise en œuvre de l'accord. Il s'inspire des principes posés par le SOFA OTAN mais les adapte à un accord bilatéral en les simplifiant, notamment dans son volet indemnitaire.

Concernant le contexte dans lequel a été signé cet accord, je voudrais souligner quelques points. Tout d'abord, cet accord concerne un petit pays, qui compte 623 000 habitants, selon le dernier recensement effectué en 2023, et des forces armées adaptées à sa taille, de 2 100 hommes et femmes en 2025. Ce petit pays est un allié fiable qui accomplit sa part, à son échelle. Il s'agit d'un allié fiable car son positionnement euro-atlantique ne s'est jamais démenti. Le pays a déposé

sa candidature pour adhérer à l'Union européenne en 2008 et a adhéré à l'OTAN en 2017. Or l'une et l'autre lui ont très concrètement coûté.

La proximité du Monténégro et du peuple monténégrin avec la Russie est ancienne et s'explique par des raisons historiques, culturelles, mais aussi économiques puisque les touristes russes sont les plus importants en nombre dans ce pays, dont un quart du produit intérieur brut (PIB) est lié au tourisme. Néanmoins, les autorités du Monténégro se sont alignées de manière constante sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Lorsqu'il s'est agi d'adopter des sanctions à l'encontre de la Russie, le Monténégro l'a fait immédiatement et ce dès l'annexion illégale de la Crimée en 2014. Entre février 2022 et février 2023, le pays a fourni à l'Ukraine plus de 10 millions d'euros de matériels, montant qu'il faut rapporter à son budget de la défense, qui s'élevait à 127 millions d'euros en 2024.

Tout en présentant plusieurs caractéristiques balkaniques, notamment en matière de diversité ethnique, religieuse ou linguistique, cet État des Balkans occidentaux a su conserver une stabilité qui a pu faire défaut à certains de ses voisins. J'ai souligné dans mon rapport combien l'identité monténégrine était spécifique et indiqué que les relations entre communautés y étaient plutôt harmonieuses. Au Monténégro, il n'y a pas un groupe majoritaire face à une ou plusieurs minorités ; pas non plus de groupes minoritaires travaillés par des allégeances contraires. Compte tenu de la situation des Balkans, cet élément est suffisamment remarquable pour être noté.

Le Monténégro est également le pays des Balkans occidentaux qui a le moins souffert des effets directs ou indirects des guerres en ex-Yougoslavie et au Kosovo. Il entretient de bonnes relations avec la plupart de ses voisins.

Ce pays a connu une alternance politique, d'abord en 2020 puis en 2023, après des années de domination de la vie politique par un parti majoritaire. La coalition actuellement au pouvoir, qui est assez large, est à l'origine d'une demande de dynamisation de la coopération bilatérale avec la France.

Jusqu'à très récemment, la coopération se manifestait quasi exclusivement dans le domaine naval, avec des escales effectuées dans le port de Bar et des opérations archéologiques conduites dans l'Adriatique. En 2024, le gouvernement monténégrin a décidé de faire l'acquisition de deux patrouilleurs hauturiers OPV 60M auprès du chantier naval français Kership, coentreprise de Naval Group et Piriou. Cet achat, dont le coût s'élève à 120 millions d'euros, représente 94,5 % du budget de la défense monténégrine en 2024. Il s'agit donc d'une demande de coopération forte et d'un choix structurant pour les forces armées monténégrines.

Or cette demande s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie française pour les Balkans occidentaux. Lancée en 2019 par le président de la République, elle comporte cinq piliers, parmi lesquels deux sont directement liés à l'accord de coopération : contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité de la région ; développer la coopération et les relations économiques.

Le Monténégro est le dernier des États des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, à ne pas être lié à la France par un accord dans le domaine de la défense. Je vous invite à combler cette lacune.

**M. le président Bruno Fuchs.** Je vous remercie pour la présentation de cet accord, qui revêt pour la France une dimension diplomatique mais aussi économique, industrielle et opérationnelle. Il constitue également un élément important pour la stratégie générale de la France dans la région.

Nous en venons aux interventions des orateurs de groupes politiques qui souhaitent intervenir dans cette discussion.

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** L'accord s'inscrit dans une relation bilatérale qui s'est nettement renforcée ces dernières années, notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité. Lancées dès 2012, les négociations en vue de cet accord ont pris un nouvel élan récemment favorisé par l'évolution du contexte international et par la stabilisation de la vie politique du pays.

En tant que corapporteur pour le dialogue post-suivi avec le Monténégro pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et en tant que vice-présidente du groupe d'amitié France-Monténégro, je souligne l'importance d'accompagner ce pays pour qu'il se conforme aux normes et aux principes européens, condition essentielle au succès de son intégration.

Le Monténégro est le pays candidat le plus avancé vers l'adhésion à l'Union européenne, comme en témoignent la clôture récente de nombreux chapitres de négociation ainsi que son alignement avec l'Union européenne et l'OTAN. Dans un contexte régional complexe, marqué par des vulnérabilités et des tentatives de déstabilisation, la coopération européenne et bilatérale s'avère essentielle. Dans ce cadre, la France, en partenariat avec la Slovénie, a contribué à la création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO), à Podgorica, afin de renforcer la sécurité et la résilience de la région.

Cette coopération se concrétise également sur le plan industriel, à travers la construction de deux patrouilleurs hauturiers sur le chantier Kership, basé à Concarneau dans le Finistère. Je me félicite que ce fleuron de la construction navale bretonne ait été retenu par le Monténégro ; cela témoigne de la relation solide et durable que nous entretenons avec ce pays en matière de défense.

Notre groupe votera en faveur de ce projet de loi.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Cet accord s'inscrit dans une logique de renforcement de la coopération de défense, notamment en matière de cybersécurité, de modernisation des forces armées et de lutte contre les menaces hybrides, ce que nous saluons.

Le Monténégro, membre de l'OTAN et candidat à l'Union européenne, partage nos valeurs euro-atlantiques et notre vision de la sécurité régionale. Ce pays s'est aligné sur les positions de l'Union européenne concernant l'invasion russe de l'Ukraine, a interdit la diffusion des médias russes Russia Today (RT) et Sputnik et a procédé à l'expulsion de quatre diplomates russes.

Nous insistons sur l'importance d'approfondir et de faire avancer plus rapidement nos partenariats dans les domaines civil, universitaire, culturel et économique avec ce pays qui fait de réels efforts pour se raccrocher au bloc européen.

Si cet accord envoie un signal positif quant à l'ancrage européen du Monténégro, il ne doit pas conduire à occulter les fragilités internes et externes du pays, ni les risques persistants d'ingérences étrangères, en particulier russes. Au cours de vos auditions, avez-vous obtenu des garanties concrètes concernant la stabilité interne du pays et le renforcement de ses capacités de protection face aux ingérences ? La recomposition actuelle du paysage politique monténégrin, notamment l'entrée des forces proserbes au sein du gouvernement, est-elle de nature à fragiliser la trajectoire pro-européenne du pays et sa capacité à maintenir le cap des réformes, indispensable à son adhésion à l'Union européenne ?

**M. Frédéric Petit (DEM).** Le groupe Les Démocrates soutiendra l'approbation de cet accord.

Je voudrais insister sur quelques points qui permettent de mesurer que les choses avancent. D'abord, il existe une école française au Monténégro, qui est une émanation de la société civile. Je voudrais également évoquer l'expérience de coopération économique franco-monténégrine qui a permis de réhabiliter d'anciennes zones industrielles et de développer un *business model*, depuis lors reproduit dans la région. J'évoquerai aussi le C3BO, que la France a mis en place pour l'ensemble de la région. Enfin, si j'avais entendu il y a dix ans ce qui a été évoqué ici en matière de parlementarisme et de bon fonctionnement des institutions, je n'y aurais peut-être pas cru.

Le Monténégro est le deuxième pays que j'ai vu sortir de la corruption, après la Pologne. Pour en sortir, il faut du temps et des héros anonymes. Mais ce qui s'est passé dans ce pays prouve que cela peut se passer partout et qu'il faut accompagner les efforts déployés, en s'appuyant notamment sur les petites et moyennes entreprises (PME) et les pouvoirs locaux.

**Mme Laetitia Saint-Paul (HOR).** Notre groupe votera en faveur de ce texte. Je voudrais saluer l'engagement constant du rapporteur au sujet des Balkans, ici ou auprès des assemblées interparlementaires concernées.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Le texte que nous examinons illustre concrètement notre engagement pour une Europe plus sûre. Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires salue cet accord, qui matérialise un partenariat

stratégique avec un pays désormais pleinement ancré dans les structures euro-atlantiques.

Dans une région où les équilibres restent fragiles, où l'influence russe est plus que jamais perceptible et où les présences chinoise et turque progressent, la consolidation de l'ancrage euro-atlantique de Podgorica constitue non seulement un gage de sécurité pour les Balkans occidentaux mais également un vecteur de stabilité pour l'ensemble du flanc Sud-Est de notre continent.

Cette coopération se double d'une dynamique bilatérale exemplaire en matière d'équipements et de capacités militaires. L'achat de deux patrouilleurs hauturiers illustre parfaitement cette relation industrielle et stratégique. Ces navires renforceront significativement les capacités navales monténégrines, tout en assurant une interopérabilité accrue avec nos forces et celles de l'OTAN.

Cet accord permet aussi de structurer des coopérations durables en matière de formation, d'échange d'expertise, de planification conjointe et de participation à des opérations internationales.

Il s'inscrit dans la dynamique plus large de la stratégie française pour les Balkans occidentaux, qui vise à soutenir les transitions politiques et sécuritaires, à encourager les réformes et à rapprocher ces pays de l'Union européenne.

En soutenant cet accord, nous affirmons que la sécurité de l'Europe passe par des alliances solides, une coopération renforcée avec des partenaires partageant nos valeurs et le soutien de trajectoires d'intégration durable.

**M. Michel Guiniot (RN).** L'accord que nous examinons permet d'élever aux exigences françaises notre coopération en matière de défense avec le Monténégro.

Jusqu'à présent, la coopération franco-monténégrine s'exerçait dans le cadre d'un arrangement technique signé entre les seuls ministères de la défense des deux pays. Vous soulignez dans votre rapport que le Monténégro avait émis deux demandes visant à la conclusion d'un accord de coopération, en 2011 puis en 2013. Selon le rapport, cette lenteur pouvait être un indicateur du faible nombre d'activités partagées. L'étude d'impact indique que la coopération militaire repose essentiellement sur des escales navales effectuées par la France au Monténégro et sur la conduite d'opérations archéologiques. L'accord permettra-t-il d'envisager une coopération militaire effective ?

Cet accord s'inscrit dans un projet plus structurant de coopération économique, linguistique et diplomatique. Pourtant, la France s'oppose à l'élargissement de l'Union européenne depuis 2019 et cette position est soutenue par le Rassemblement national. Dans votre rapport, vous citez un rapport remis par l'une de mes collègues, qui indiquait que la France souhaite davantage s'engager dans la stabilisation des Balkans que dans leur intégration à l'Union européenne.

Si l'Europe a besoin d'être unie pour faire face aux conflits extérieurs, économiques ou militaires, il n'est nullement question de la communauté économique qu'est l'Union européenne. L'extension de la coopération entre la France et le Monténégro ne concernant que l'aspect militaire, dans le respect de la souveraineté nationale de chaque partie, notre groupe votera en faveur du texte.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Une profonde unanimité se dégage autour de cet accord.

En ce qui concerne les éléments de stabilité, ils sont déjà à l'œuvre depuis plusieurs années. J'évoquerai l'alternance politique, qui démontre une forte consolidation de la démocratie mais aussi la diversité ethnique et le respect des différences, qui prouvent la stabilité au sein du pays. Enfin, il faut mentionner la volonté d'ancrage euro-atlantique, qui se traduit dans différents accords déjà souscrits et dans la volonté de rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN. Le Monténégro est pleinement mobilisé sur ces aspects.

Par ailleurs, ce pays a engagé une lutte efficace contre les trafics, notamment la contrebande de cigarettes.

Quant aux partis proserbes, ils soutiennent, pour l'heure, les orientations pro-européennes du gouvernement.

Une demande de rapprochement existe et l'accord vise à répondre à une volonté d'arrimage stratégique des Balkans à l'Occident. Il contribue aussi à une stabilisation, essentielle pour la France dans le contexte actuel, de ses accords de défense dans la région.

Monsieur Guiniot, des exercices multilatéraux seront menés dans le cadre de l'OTAN mais l'accord n'empêche pas les exercices bilatéraux, en France, au Monténégro ou ailleurs, puisque le Monténégro participe à des exercices de formation pour les forces ukrainiennes.

Cet accord est signé dans le cadre d'une relation bilatérale de défense ; votre question concernant l'élargissement de l'Union européenne n'entre donc pas dans le cadre de l'examen de ce texte.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Je relève qu'il sera plus facile à la France de livrer les deux patrouilleurs en mer Adriatique qu'aux États-Unis de livrer les navires promis à l'Azerbaïdjan en mer Caspienne.

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** Pour rebondir sur ce qu'a dit monsieur Petit, la manière dont le Monténégro est sorti de la corruption, qui était une spécificité du pays, est remarquable. Je voudrais souligner aussi la façon dont le pays a retrouvé une stabilité politique, avec des partis pro-européens, qui défendent l'État de droit et souscrivent aux valeurs européennes.

Le Monténégro est un pays fiable, qui veut construire des relations solides avec l'Europe et la France. Il mérite qu'on l'accompagne dans cette perspective européenne. Par ailleurs, il s'agit d'un très beau pays, que je vous invite à visiter.

**M. Frédéric Petit (Dem).** Il s'agit aussi d'un pays sûr, que j'ai arpenté avec plaisir à vélo.

\*

**Article unique** (autorisation de l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 3 avril 2024)

*La commission adopte l'article unique non modifié.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES SAISIE POUR AVIS

*Le mercredi 4 février 2026, à 11 heures, la commission examine le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2236).*

**M. le président Jean-Michel Jacques.** Notre commission s'étant saisie pour avis, nous examinons le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

Le Monténégro est un pays de 640 000 habitants, doté d'une armée de 2 400 soldats et d'un budget de défense de 161 millions d'euros. Notre coopération avec ce pays a lieu principalement dans le domaine naval, plusieurs escales y étant effectuées chaque année, ainsi que dans celui de la cybersécurité.

Ce pays des Balkans occidentaux présente un véritable intérêt pour notre pays et son influence dans la région. Membre de l'Otan, république démocratique et laïque, candidat à l'adhésion à l'Union européenne (UE), le Monténégro applique d'ores et déjà la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) européenne, notamment vis-à-vis de la Russie. Ce pays représente un véritable point d'ancrage pro-européen dans une région plutôt instable et traditionnellement tournée vers la Russie.

Il faut donc se féliciter de cet accord de défense, d'autant qu'il intervient après l'obtention d'un succès par notre base industrielle et technologique de défense (BITD). En 2024, le Monténégro a décidé d'acquérir deux patrouilleurs hauturiers auprès de Kership, coentreprise de Naval Group et de Piriou, pour un montant d'environ 120 millions d'euros. Les deux navires, qui doivent être livrés en 2027, seront construits dans le Morbihan, à Lanester. D'autres appels d'offres sont envisagés, notamment pour des hélicoptères et des radars, dont on peut espérer qu'ils seront remportés par nos entreprises françaises, dont le travail est remarquable dans ces domaines.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Le Monténégro est un pays de taille limitée à l'échelle de l'Europe et de la France, puisque ses 13 800 kilomètres carrés correspondent à la taille de l'Île-de-France.

C'est également un pays très récent puisque, longtemps rattaché à la Serbie, il n'est devenu indépendant qu'en 2006. Les liens restent toutefois très forts. Ainsi, un tiers des Monténégrins se considèrent comme ethniquement serbes et partagent avec les Serbes la religion orthodoxe et leur langue, malgré quelques variantes. De plus, les partis proserbes participent à la coalition gouvernementale.

Dans cette région des Balkans occidentaux où les États sont souvent instables et en contentieux les uns avec les autres, le Monténégro se caractérise par sa stabilité interne et par les bonnes relations qu'il entretient avec ses voisins.

Pour autant, le pays n'en est pas moins exposé aux mêmes menaces que ces derniers, en particulier à la criminalité organisée, à l'immigration irrégulière, au trafic d'armes et de stupéfiants ainsi qu'à la traite des êtres humains ; autant d'enjeux de sécurité majeurs pour le Monténégro. En raison de sa situation géographique, le pays est pleinement concerné par ces différents trafics, via des mafias nationales ou transnationales implantées sur son territoire, même s'il ne constitue généralement pas leur destination finale.

Par ailleurs, le Monténégro est régulièrement la cible de nombreuses attaques hybrides – campagnes de désinformation, cyberattaques contre les infrastructures gouvernementales, financement opaque de partis politiques par des acteurs extérieurs –, généralement attribuées à la Russie ou à ses proxys. En effet, depuis que le Monténégro a adhéré à l'Otan et s'est aligné sur la PESC, la Russie cherche à fragiliser ses institutions et à instrumentaliser sa minorité serbe.

Face à ces menaces et à ces attaques, les moyens du Monténégro sont modestes. Son armée compte environ 2 400 membres, dont 250 civils, et représentait une dépense de 161,45 millions d'euros en 2025, soit 2,06 % du PIB. L'armement est le plus souvent ancien, hérité de l'armée yougoslave. Cependant, il est en voie de renouvellement, en particulier pour la marine et l'armée de l'air. Quant à la BITD monténégrine, elle se concentre sur les armes de petit calibre, les explosifs ou les munitions de mortier.

Les attaques hybrides de la Russie se comprennent aisément. Le Monténégro, historiquement lié à la Serbie et situé comme celle-ci dans la sphère d'influence traditionnelle de la Russie, a fait un choix clair en adhérant à l'Otan en 2017. Depuis lors, cette organisation constitue la clé de voûte de la politique de défense du pays. Cette appartenance à l'Otan fait du Monténégro un allié pro-occidental dans une région où de nombreux États conservent des liens privilégiés avec la Russie.

Désireux d'apparaître comme un partenaire impliqué, le Monténégro contribue à son échelle aux prescriptions de l'Otan, notamment sur le plan capacitaire. Pour la première fois, en 2024, la part représentée par les dépenses consacrées à la défense a atteint 2 % du PIB et le gouvernement vise 5 % en 2035. Un tiers de ces dépenses sont consacrées à l'achat d'armements modernes.

Le Monténégro contribue également aux missions de l'Otan sur le terrain. Les soldats monténégrins sont déployés sur le flanc Est et participent à la formation de l'armée ukrainienne. Le pays soutient également les missions de l'OTAN en Irak et au Kosovo.

Le Monténégro aspire également à devenir membre de l'UE, à laquelle il est officiellement candidat depuis 2010. Parmi l'ensemble des candidats, il est le plus avancé sur la voie de l'adhésion, qui pourrait intervenir avant 2030. Notre pays soutient, d'une manière générale, la « réunification » du continent européen et, au Monténégro, les efforts de réforme exigés par l'adhésion, notamment par le déploiement d'experts techniques nationaux.

Je tiens à le souligner de nouveau : bien que le Monténégro n'appartienne pas encore à l'UE et qu'il soit plutôt tourné vers la Russie en raison de sa culture et de son histoire, il est totalement aligné sur la PESC dans toutes les instances internationales et applique les sanctions imposées par l'UE à la Russie.

De la même manière qu'il participe aux missions de l'Otan, le Monténégro contribue aux opérations militaires européennes, notamment à l'opération *Atalante* dans la Corne de l'Afrique et à la mission d'assistance militaire EUMAM Ukraine. Il participe à l'effort européen fourni en faveur de l'Ukraine, en apportant une contribution matérielle – munitions, obusiers et lance-roquettes –, d'une valeur de 10 millions d'euros.

J'en viens à notre coopération de défense bilatérale, qui repose actuellement sur un simple arrangement technique relatif à la coopération de défense, signé le 9 mai 2014, qui n'engage que le ministère des Armées et non la France. Cette coopération passe principalement par des escales, qui constituent des occasions pour former les Monténégrins dans les domaines de la plongée et de la guerre des mines. Plus original, des opérations d'archéologie sous-marine sont entreprises depuis 2020 pour rechercher deux sous-marins français, le *Fresnel* et le *Monge*, coulés en mer Adriatique lors de la première guerre mondiale.

Par ailleurs, la France soutient le Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO), essentiel à la sécurité de la région. Installé au Monténégro depuis 2023, le Centre a pour objectif de renforcer les capacités cyber des forces de police et des magistrats en matière de lutte contre la cybercriminalité. Environ 600 stagiaires ont été formés en 2025 et le C3BO vise, à terme, les personnels concernés de l'ensemble des pays des Balkans occidentaux. Il s'agit d'un bel outil de coopération dans ces territoires travaillés par des tensions.

Enfin, notre BITD a décroché un joli succès au Monténégro, puisque le pays a décidé d'acquérir deux patrouilleurs hauturiers auprès de Kership. Il s'agit d'un contrat de 120 millions d'euros, ce qui fait de ce projet le plus important du ministère de la défense monténégrin, dont le budget s'élève à 161 millions.

Cette acquisition s'inscrit dans le cadre de la modernisation des capacités opérationnelles des forces armées monténégrines. Leur mise à niveau par rapport aux standards de l'OTAN est essentielle pour la protection des intérêts maritimes du pays, mais aussi pour la défense des intérêts des alliés dans la mer Adriatique et dans la région méditerranéenne.

Par ailleurs, des prospects sont en cours de discussion avec le Monténégro, notamment pour des hélicoptères et des radars. Le gouvernement monténégrin a le projet d'acquérir rapidement, peut-être dès 2026, des hélicoptères multirôles supplémentaires, afin de renforcer la mobilité tactique et les capacités de réponse aux catastrophes naturelles, d'autant plus menaçantes que le relief intérieur est montagneux et parfois difficile d'accès.

Le cadre et les enjeux étant posés, j'en viens à l'accord de défense. Il s'agit d'un accord très classique dans son contenu, qui contient deux volets distincts : un volet « coopération dans le domaine de la défense », qui traite des domaines et des formes que revêt notre coopération, et un volet « statut des forces », qui régit le statut juridique des membres du personnel et des personnes à charge d'une partie séjournant sur le territoire de l'autre partie.

S'agissant de la coopération, l'article 3 en définit les domaines tandis que l'article 4 en liste les activités. Les domaines concernés, classiques pour un accord de défense, comprennent notamment : l'organisation et le fonctionnement des forces armées, l'armement et l'acquisition d'équipement des forces armées, la formation et la réglementation. Quant aux activités, elles comportent : des visites, des stages, des séjours de courte ou de longue durée, des envois ou des échanges d'officiers et d'experts techniques, des formations ou encore la participation d'observateurs à des exercices militaires et à des manœuvres.

L'article 5 prévoit l'organisation d'échanges bilatéraux entre les parties et non, comme d'autres accords le font, la création d'une commission mixte donnant un cadre plus formel au dialogue. Il a été convenu de cette absence durant les négociations, afin d'éviter lourdeur et complexité. Celle-ci reflète aussi le niveau de notre coopération avec le Monténégro, qui bénéficie d'une bonne dynamique mais reste modeste.

Le deuxième volet de l'accord, classique lui aussi, concerne le statut des forces. Les accords de statut des forces à l'étranger (SOFA) fixent le droit applicable à nos personnels à l'étranger et aux personnels étrangers sur notre sol. Ils permettent de développer la coopération internationale dans le domaine de la défense et de sécuriser le cadre juridique de nos activités de coopération.

L'accord avec le Monténégro intègre des dispositions largement inspirées du SOFA Otan, qui offre un modèle général. On retrouve ainsi une série de clauses portant notamment sur : la non-participation des forces de chaque partie à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public sur le territoire de l'autre partie ; la répartition des frais des activités de coopération ; la prise en charge médicale des personnels en déplacement ; la protection des informations classifiées ; les procédures dans le cas du décès d'un personnel en déplacement sur le territoire de l'autre partie, et le régime des demandes d'indemnités en cas de dommage.

Il s'agit donc de clauses classiques pour un accord qui contribue à l'influence de la France dans la région des Balkans occidentaux et ouvre des perspectives pour notre BITD.

Au cours des auditions que nous avons menées, notamment celle de l'ambassadrice du Monténégro à Paris, nous avons senti une grande appétence pour la France. Le chemin pour que cet accord entre en vigueur arrive à son terme, c'est une excellente nouvelle.

J'émets un avis très favorable à l'adoption de cet accord.

**M. le président Jean-Michel Jacques.** Nous en venons aux interventions des orateurs de groupes.

**M. Romain Tonussi (RN).** L'accord signé le 3 avril 2024 entre la France et le Monténégro remplace utilement l'arrangement technique de 2014, trop limité, en établissant un cadre juridique conforme aux standards français en matière de coopération bilatérale de défense. Il comporte les clauses habituelles à ce type d'accord bilatéral et ne soulève aucune difficulté sérieuse quant à son approbation. Toutefois certains points du rapport nous alertent sur la réflexion stratégique qui l'encadre.

Le Rassemblement national soutiendra tous les moyens bilatéraux qui permettront de renforcer la voix française dans cette région importante pour nos intérêts, mais il faut garder certaines réalités à l'esprit. La stratégie de coopération militaire française et la diplomatie qui l'accompagne relèvent du strict ressort national ; nous ne tolérerons aucune violation de ces compétences par des institutions supranationales.

Je profite de l'évocation de l'élargissement de l'UE aux Balkans occidentaux pour réaffirmer la position du RN : nous y sommes fermement opposés.

Le contexte monténégrin est marqué par une instabilité politique récurrente, des coalitions gouvernementales fragiles et des équilibres internes parfois dépendants de forces prorusses. Il nous faut donc maintenir une vigilance constante pour assurer le suivi politique de notre coopération.

Par ailleurs, le Monténégro est exposé à des influences extérieures significatives, notamment chinoises, à travers le recours substantiel à des investissements directs étrangers dans des secteurs stratégiques de son économie.

Le maintien d'un dialogue bilatéral direct avec la France constitue un levier utile, mais il doit intégrer la réalité de la présence et de l'influence d'autres acteurs majeurs. Sur ce point, la dynamique d'influence turque dans la région mérite une attention particulière. Le narratif néo-ottoman, porté par la diplomatie d'Ankara et la montée en puissance des entreprises turques dans le tissu économique national et régional, appelle une attention majeure de notre part, spécialement au sujet de la BITD.

Plus largement, notre relation avec le Monténégro et les Balkans occidentaux ne doit pas être pensée exclusivement comme étant au service de l'UE et de l'Otan. La coopération bilatérale est un outil autonome d'influence française, dans une région encore sensible, et constitue une finalité en soi, au service de nos intérêts souverains.

Sous réserve de cette vigilance, l'accord justifie un avis favorable de notre commission, pour permettre, après l'accord passé avec la Macédoine du Nord, d'actualiser nos rapports stratégiques avec les Balkans occidentaux.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Vous évoquez la coopération bilatérale et étatique ; c'est exactement ce dont il s'agit. Ce n'est pas un accord OTAA mais bien un accord entre nos deux pays.

Concernant l'influence turque, il ne faut pas oublier que ce pays, comme l'ensemble des principautés serbes, s'est bâti contre l'empire ottoman. Depuis la bataille de Kosovo de 1389, le Monténégro était une province de l'empire ottoman. L'émergence de pays slaves du Sud s'est faite contre Istanbul puis Ankara. Face à la menace que vous évoquez, il s'agit d'une sorte de barrage.

**Mme Corinne Vignon (EPR).** L'accord dote la relation franco-monténégrienne d'un cadre intergouvernemental complet, en substitution de l'arrangement technique de 2014, et permet d'élargir la coopération au-delà des seuls échanges déjà engagés. Il s'inscrit dans le cadre de la stratégie française pour les Balkans occidentaux et vise à consolider un partenariat avec un allié euro-atlantique, dans une région sensible pour la stabilité européenne et la sécurité de l'espace méditerranéen.

L'enjeu est à la fois stratégique et opérationnel : renforcer l'interopérabilité et la coopération de défense avec un État membre de l'Otan, soutenir la montée en puissance capacitaire monténégrienne et sécuriser, grâce à un cadre juridique lisible, la conduite d'activités concrètes, les échanges, les formations et les coopérations navale et cyber.

Cet accord ouvre aussi des perspectives en matière d'armement et d'équipement, dans un contexte où le Monténégro a engagé une modernisation de ses capacités, notamment navales.

Pour toutes ces raisons, le groupe Ensemble pour la République votera en faveur de ce projet de loi.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Je profite de cette occasion pour saluer l'excellence de nos productions navales. Kership, qui réunit l'entreprise de taille intermédiaire (ETI) Piriou et le grand champion du naval qu'est Naval Group, parvient à produire des bâtiments qui sont à la fois à des tarifs accessibles et parfaitement adaptés à des mers fermées ou semi-fermées, comme l'Adriatique, où les enjeux de contrôle naval sont importants.

**Mme Marie Récalde (SOC).** Il serait difficile de s'opposer à la conclusion d'un accord de défense avec le Monténégro, pays européen déjà membre de l'OTAN et engagé sur la voie de l'intégration à l'UE, ce dont nous nous réjouissons. Cet accord constitue une avancée essentielle pour renforcer la stabilité des Balkans occidentaux. Les États de cette région, notamment le Monténégro, ont accompli des progrès remarquables en vue de leur adhésion, malgré les limites qui restent à dépasser. Il importe donc de soutenir et d'encourager cette dynamique, qui représente un enjeu crucial pour la paix et la prospérité sur notre continent.

D'un point de vue géopolitique et stratégique, cet accord offre à la France la possibilité de consolider sa présence dans les Balkans et de s'impliquer activement dans la stabilisation de la zone.

Sur le plan opérationnel, cette coopération favorise l'interopérabilité des forces armées, le partage des compétences et le renforcement de la coopération technique.

Par ailleurs, cet accord présente une dimension économique et industrielle notable.

Enfin, sur le plan diplomatique, la France s'affirme à travers cet accord comme un acteur clé dans l'accompagnement du processus d'intégration européen des Balkans, adressant un signal positif à la région et à l'UE.

Je sais votre attachement au renforcement de nos relations diplomatiques avec les petits États, monsieur le rapporteur, que ce soit dans la Baltique ou les Balkans, notamment à travers le développement de contrats d'armement.

Vous avez dressé dans votre rapport la liste des productions de la BITD monténégroise ; dans quels segments serait-il intéressant d'investir ? Je pense en particulier au domaine des drones, dans le continuum sécurité-défense, mais également à la possible présence du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum).

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Les délais courts qui ont été les nôtres pour examiner cet accord ne m'ont pas permis de me déplacer sur place et de rencontrer les entreprises de la BITD monténégroise. Ce que vous évoquez, notamment avec le continuum sécurité-défense et Viginum, me semble être au cœur du sujet, sachant notamment qu'une partie des trafics se fait par le biais du *dark web*. Le sujet devra être porté par l'attaché de défense et l'attaché d'armement de zone, avec nos entreprises.

Par ailleurs, vous l'avez souligné : nous n'arriverons à créer une autonomie stratégique européenne, c'est-à-dire une BITD européenne non dépendante de la BITD américaine, qu'en réussissant à embarquer, avec les grands pays, les petits pays.

**Mme Valérie Bazin-Malgras (DR).** Cet accord s'inscrit dans un contexte géopolitique impossible à ignorer. Les Balkans occidentaux demeurent une région fragile, exposée à des influences extérieures, notamment russe, et traversée par des enjeux de sécurité transfrontaliers majeurs : criminalité organisée, trafic d'armes et de stupéfiants, cybermenaces et ingérences hybrides.

Dans ce cadre, le Monténégro, en raison de sa position géographique, de son appartenance à l'Otan et de sa trajectoire résolument européenne, constitue un partenaire crédible et stratégique. Certes, il s'agit d'un État récent et de taille modeste, aux moyens militaires limités. Cependant, ce pays a fait un choix clair, celui de l'ancrage euro-atlantique, il consacre désormais plus de 2 % de son PIB à sa défense, participe aux missions de l'Otan et de l'UE, soutient l'Ukraine et s'aligne pleinement sur la PESC, y compris en appliquant les sanctions prises contre la Russie. Cet engagement mérite d'être reconnu.

Pour la France, cet accord présente un double intérêt. Il renforce notre présence politique, diplomatique et militaire dans une région stratégique pour la stabilité européenne. Il offre également des perspectives industrielles concrètes, notamment pour notre BITD, comme l'illustre le contrat des patrouilleurs, symbole d'un partenariat gagnant-gagnant.

L'accord soumis à notre approbation est équilibré. Il structure une coopération de défense souple, pragmatique, sans lourdeur excessive, et sécurise juridiquement la présence de nos forces grâce à des dispositions inspirées du SOFA OTAN. Il ne crée aucune obligation opérationnelle contraignante mais offre un cadre clair, protecteur et évolutif.

Pour le groupe Droite républicaine, le renforcement de la sécurité européenne passe par des partenariats solides, exigeants et stratégiques. Cet accord y contribuant pleinement, nous voterons en faveur de sa ratification.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Effectivement, nous sommes en présence d'une coopération souple et d'un bilatéral efficace et opérationnel.

**Mme Josy Poueyto (Dem).** Au nom du groupe Les Démocrates, je rejoins et défends l'analyse selon laquelle la France a tout intérêt à consolider sa coopération avec le Monténégro, qui appartient à une région dont nous connaissons l'importance stratégique. Cet accord est également intéressant pour le Monténégro, mais aussi pour l'Europe. Cela est d'autant plus vrai que la situation internationale a évolué depuis 2014, date à laquelle la France et le Monténégro entamaient une nouvelle relation, tournée alors vers la seule formation militaire.

Aujourd'hui, nos deux pays souhaitent légitimement aller plus loin. Il s'agit d'un pas supplémentaire effectué sur le chemin engagé par le Monténégro vers l'UE et de l'expression du soutien renouvelé de la France en faveur de ce long processus.

Il s'agit aussi d'un pas supplémentaire dans le développement des interopérabilités entre les alliés de l'Otan, un mouvement que nous tenons à saluer, alors que le flanc est de l'Europe est secoué par la guerre engagée contre l'Ukraine par la Russie de M. Poutine.

Cet accord ne vise pas à exprimer des positions agressives, mais à affirmer au contraire notre puissance d'équilibre et de stabilité, au bénéfice de la paix sur le vieux continent. Au-delà des menaces actuelles et futures, cet accord est gagnant-gagnant pour le Monténégro, la France et l'Europe.

Nous sommes favorables à l'adoption du projet de loi.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Le soutien partagé jusqu'à maintenant par l'ensemble des groupes présents prouve que les Balkans occidentaux et leur stabilisation sont fondamentaux pour la paix en Méditerranée, en Adriatique et en Europe. N'oublions jamais que la première guerre mondiale a démarré dans les Balkans. Il est très positif de constater que notre commission se penche de manière très large et je l'espère unanime sur le sort de cette région, dont notre sécurité dépend.

**M. Michel Criaud (HOR).** Ce projet de loi s'inscrit dans un contexte géopolitique exigeant, marqué par le retour de la guerre de haute intensité en Europe, la montée des menaces hybrides et la nécessité pour l'UE et ses alliés de renforcer la stabilité de leur voisinage stratégique.

Les Balkans occidentaux sont une zone charnière. Dans cette région, le Monténégro s'affirme comme un partenaire résolument pro-européen et pro-atlantique, engagé de manière constante aux côtés de ses alliés.

L'accord de coopération permet de franchir une étape qualitative dans le développement de la relation entre la France et le Monténégro. Il offre un cadre juridique complet, moderne et sécurisé, couvrant l'ensemble des champs de la coopération de défense.

Sur le plan opérationnel, cet accord donne une base solide à des coopérations déjà bien engagées, en particulier dans le domaine naval, mais aussi en matière de formation des cadres militaires et de modernisation des forces monténégrines.

Au-delà de l'aspect militaire, cet accord revêt une dimension stratégique et politique majeure. Il contribue à ancrer durablement le Monténégro dans l'espace euro-atlantique et permet à la France de consolider sa présence dans les Balkans occidentaux.

Enfin, cet accord présente un équilibre clair et responsable, qui ne crée pas de charge nouvelle pour les finances publiques. Il s'agit d'un outil souple, au service d'une coopération choisie et conforme à nos intérêts stratégiques.

Pour toutes ces raisons, le groupe Horizons & indépendants soutiendra un avis favorable au projet de loi.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Nous sommes au cœur de l'une des priorités stratégiques définies par la revue nationale stratégique (RNS), qui est la fonction influence, puisque des liens étroits seront noués avec les élites civiles et militaires monténégrines. À cet égard, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) accueillera prochainement un auditeur du Monténégro dans la majeure « Politique de défense » et l'École de guerre un officier. L'efficacité de nos coopérations militaires, y compris de l'interopérabilité intellectuelle, est largement bâtie sur ce type d'échanges.

**M. Bernard Chaix (UDR).** L'accord avec le Monténégro est d'une importance stratégique pour notre pays. En effet, 64 % des armes achetées par les États européens membres de l'Otan proviennent des États-Unis. Quand nos partenaires européens font trop souvent le choix de la BITD américaine, le Monténégro a fait celui de la France, en achetant deux patrouilleurs à Kership. Membre de l'Otan depuis 2017, ce pays est un allié de la France et ouvre des perspectives économiques pour notre industrie.

Grâce à son accès à l'Adriatique, le Monténégro bénéficie d'une position stratégique, offrant un accès maritime important à l'ensemble des Balkans.

Le Monténégro a fait le choix de l'Alliance atlantique et c'est tout à son honneur. Historiquement, ce pays a été sous l'influence russe et Moscou s'est même ingéré dans ses affaires intérieures, pour empêcher son adhésion à l'Otan. De plus, la Chine investissait dans ses infrastructures pour créer une dépendance financière et en faire un relais de Pékin en Europe.

Le groupe de l'Union des droites pour la République (UDR) fait un constat simple : la nature a horreur du vide et, là où l'Occident recule, d'autres puissances avancent, dans les Balkans, au Groenland et surtout dans nos territoires d'outre-mer, comme en Nouvelle Calédonie, en proie à l'influence de l'Azerbaïdjan. L'Occident doit défendre ses intérêts ou il sortira de l'histoire.

L'accord avec le Monténégro renforce l'influence française dans les Balkans, approfondit notre coopération militaire bilatérale et donne une sécurité juridique claire à nos militaires.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe UDR donnera un avis favorable au projet de loi.

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Quand il s'agit des intérêts français, je constate que cette commission est unie. C'est l'esprit de la défense nationale, qui est au-dessus des partis et n'a qu'une seule boussole : le drapeau.

**M. le président Jean-Michel Jacques.** Nous en venons aux interventions des autres députés.

**Mme Catherine Rimbert (RN).** Cet accord est important pour la stabilité des Balkans occidentaux. Cependant, il ne peut être dissocié de la situation économique interne du Monténégro, marquée par une forte dépendance extérieure, un endettement élevé et une faiblesse structurelle de ses finances publiques. Ces fragilités peuvent peser sur ses capacités d'investissement militaire et, à terme, sur la mise en œuvre effective de l'accord.

Dès lors, comment la France entend-elle s'assurer que ce partenariat restera crédible et durable ? Quels mécanismes de suivi ou d'accompagnement sont-ils prévus pour tenir compte de la fragilité économique du Monténégro et éviter qu'elle ne compromette l'exécution de l'accord ?

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** L'accord s'inscrit dans la relation bilatérale entre la France et le Monténégro, qui s'est nettement renforcée ces dernières années, en particulier dans les domaines de la défense et de la sécurité. En tant que députée du Finistère, je me félicite du fait que le constructeur naval Kership livrera en avril 2027 un premier patrouilleur destiné au Monténégro. Le chantier naval de Concarneau a été visité en décembre dernier par le vice premier ministre du pays.

Le Monténégro est le pays candidat à l'UE le plus avancé dans son processus d'adhésion, comme en témoignent la clôture récente de nouveaux chapitres de négociation et son alignement clair avec l'Union et l'Otan. En tant que rapporteure pour le Monténégro à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je peux témoigner de cette dynamique européenne, qui doit être replacée dans un contexte régional exigeant. Les Balkans occidentaux restent une zone de forte vulnérabilité, exposée à des tentatives de déstabilisation menées par des puissances étrangères, notamment à travers des actions d'influence, des menaces hybrides et des cyberattaques.

C'est pour répondre à ces défis que la France, avec la Slovénie, a pris l'initiative de développer le C3BO, basé à Podgorica. Il s'agit d'un outil concret au service de la sécurité régionale et du renforcement des capacités des États partenaires. Quelle vision avez-vous de l'avenir du Centre ? À travers sa coopération en matière de sécurité et de défense, la France pourrait-elle inciter d'autres pays à y participer activement et à y envoyer des partenaires ?

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Le lien entre la situation économique du Monténégro et l'accord de coopération est très tenu, puisque ce dernier ne prévoit aucune charge complémentaire pour de l'une ou l'autre des parties.

Sommes-nous certains que les Monténégrins pourront respecter jusqu'au bout leur contrat avec Kership ? La réponse est positive puisque son financement repose pour l'essentiel sur un prêt de la Banque publique d'investissement (BPI France).

En ce qui concerne le C3BO, la diplomatie française et nos forces armées ont pour objectif de renforcer cet outil de coopération. La situation politique dans les Balkans est toujours compliquée ; il s'agit d'un travail de long terme qui ne fait que commencer.

*À l'unanimité, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi.*

**M. Jean-Louis Thiériot, rapporteur.** Cette phrase du général de Gaulle, inscrite sur le mur de notre salle de commission, nous inspire tous : « La défense ! C'est la première raison d'être de l'État. Il n'y saurait manquer sans se détruire lui-même. » Quand notre commission est unie, cela prouve qu'il y a quelque chose de français qui nous dépasse tous et dans lequel nous nous rassemblons.

**ANNEXE N° 1 :**  
**TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 3 avril 2024, et dont le texte est annexé à la présente loi.



**ANNEXE N° 2 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**  
**PAR LE RAPPORTEUR**

- **Ambassade du Monténégro auprès de la République française**
  - **S.E. Mme Dubravka Lalović**, ambassadrice du Monténégro auprès de la République française.
  - **Mme Milica Nikić**, deuxième secrétaire de l'ambassade du Monténégro auprès de la République française.
- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**
  - **S.E. M. René Troccaz**, ambassadeur, Envoyé spécial pour les Balkans occidentaux ;
  - **S.E. Mme Anne-Marie Maskay**, ambassadrice de la République française auprès du Monténégro ;
  - **Mme Valeria Manzzone**, conseillère juridique, mission des accords et des traités, direction des affaires juridiques ;
  - **M. Florent Cheval**, sous-directeur de l'Europe balkanique, direction de l'Europe continentale, direction générale des affaires politiques et de sécurité ;
  - **Mme Gabrielle Jouve**, rédactrice, sous-direction de l'Europe balkanique, direction de l'Europe continentale, direction générale des affaires politiques et de sécurité ;
  - **Commandant Estelle Alexias Katsanis**, direction de la coopération de sécurité et de défense, direction générale des affaires politiques et de sécurité.
- **Ministère des armées et des anciens combattants**
  - **M. Antoine Pavageau**, sous-directeur du droit international et européen, direction des affaires juridiques, secrétariat général pour l'administration ;
  - **Mme Maéva Obiang Ndong**, conseillère juridique, bureau du droit international public général, sous-direction du droit international et européen, direction des affaires juridiques, secrétariat général pour l'administration.