



Strasbourg, le 26 juin 2018

CDL-AD(2018)015

Avis no 928 / 2018

Or. anglais

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR
LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE ET LES JUGES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 115e session plénière
(Venise, 22-23 juin 2018)**

**Sur la base des observations de :
Mme Marta CARTABIA (membre suppléant, Italie) ;
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie).**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Observations générales.....	4
IV.	Analyse	6
A.	Règles actuelles régissant la mandature du Conseil de la magistrature du Monténégro	6
B.	Modifications proposées dans le projet.....	7
V.	Conclusion	9

I. Introduction

1. Le ministre de la Justice du Monténégro a demandé, dans une lettre datée du 5 mars 2018, à la Commission de Venise son aide au sujet des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires à nommer au sein du nouveau Conseil de la magistrature, qui devait prendre ses fonctions le 3 juillet 2018. Il paraissait en effet difficile que le Parlement parvienne à les élire en temps utile, en raison d'un boycott de l'opposition. Le nouveau Conseil risquait ainsi de ne pas pouvoir commencer à fonctionner à l'expiration du mandat du Conseil sortant.
2. Une délégation formée de Mme Marta Cartabia et de M. Philip Dimitrov, accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire adjointe, s'est rendue les 3 et 4 mai 2018 à Podgorica, où elle s'est entretenue avec des représentants de la majorité et de l'opposition parlementaires, le président du Conseil de la magistrature, le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Cour suprême, ainsi que les ministres des Affaires étrangères et de la Justice, pour envisager des solutions.
3. Le ministre de la Justice a demandé le 31 mai 2018 à la Commission de Venise un avis sur les projets, préparés dans ce sillage (CDL-REF(2018)026), portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges.
4. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs, Mme Cartabia et M. Dimitrov, et à la lumière des entretiens de Podgorica ; il a été adopté par la Commission de Venise à sa 115^e session plénière (Venise, 22-23 juin).

II. Contexte

5. Le chapitre de la Constitution du Monténégro relatif à la justice a été révisé en 2013.
6. La composition du Conseil de la magistrature a été ainsi modifiée (article 127 révisé de la Constitution) :

Le Conseil de la magistrature est composé d'un président et de neuf membres.

Les membres du conseil de la magistrature sont :

- 1) *le président de la Cour suprême ;*
- 2) *quatre juges élus et dégagés de leurs obligations par la Conférence des juges, avec représentation paritaire des juridictions et des juges ;*
- 3) *quatre juristes de bonne réputation, élus et dégagés de leurs obligations par le Parlement sur proposition de l'organe compétent de ce dernier, après appel public à candidatures ;*
- 4) *le ministre chargé de la justice.*

Le président du Conseil de la magistrature est élu par ce dernier parmi ceux de ses membres qui n'exercent pas de fonctions judiciaires, à la majorité des deux tiers des membres.

Le ministre chargé de la justice ne peut être élu président du Conseil de la magistrature. La voix du président du Conseil de la magistrature est prépondérante en cas d'égalité des voix.

La composition du Conseil de la magistrature est proclamée par le Président du Monténégro.

La mandature du Conseil de la magistrature est de quatre ans.

7. L'article 91 révisé de la Constitution fixe la majorité requise pour l'élection des quatre « juristes de bonne réputation » :

[...] Le Parlement élit et dégage de leurs obligations les juges de la Cour constitutionnelle, le procureur général et quatre membres du Conseil de la

magistrature élus parmi des juristes de bonne réputation à la majorité des deux tiers des voix de tous les députés au premier tour, et des trois cinquièmes au second tour organisé un mois au plus tôt après le premier. [...]

8. La Commission de Venise a abordé dans des avis formulés précédemment sur plusieurs révisions de la Constitution du Monténégro le problème du nombre et du mode d'élection des membres du Conseil de la magistrature n'exerçant pas de fonctions judiciaires. Dans son avis de 2011, elle recommandait un nombre égal de membres juges et de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires ; elle suggérait que deux de ces derniers soient élus par le Parlement : un par la majorité et un par l'opposition¹.

9. Dans son avis de 2013, la Commission constatait qu'il était désormais proposé que le Parlement élise à la majorité qualifiée tous les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires, et estimait que cette solution correspondait bien à la fonction première du Conseil en évitant le risque de politisation comme celui de corporatisme et de gouvernance autoentretenu de la justice². Elle continuait de prôner la majorité qualifiée des trois cinquièmes pour le second tour, pensant que l'autre option consistant à y imposer la majorité de tous les députés inciterait la majorité à ne pas rechercher le consensus au premier tour (où la majorité requise est des deux tiers).

III. Observations générales

10. La Commission de Venise a expliqué dans son avis de 2013 qu'il est important d'arriver à une large entente et à un compromis politique sur l'élection par le Parlement des membres du Conseil de la magistrature n'exerçant pas de fonctions judiciaires.

6. La Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises qu'il est important de mettre en place des dispositifs antiblocage pour garantir le bon fonctionnement des institutions de l'État.

7. Une majorité qualifiée vise à un large accord au sein du Parlement, en obligeant la majorité à rechercher le compromis avec la minorité. C'est pourquoi la majorité qualifiée est normalement requise dans les domaines les plus sensibles, notamment l'élection des titulaires de hautes fonctions au sein des institutions de l'État. Cette exigence de majorité qualifiée risque toutefois de mener dans une impasse, ce qui paralyserait l'institution concernée si la situation n'est pas débloquée en temps utile. Le dispositif antiblocage vise à prévenir ce cas. Mais sa fonction première est justement d'assurer le bon fonctionnement de la procédure initiale en poussant la majorité et la minorité au compromis pour prévenir le recours aux mécanismes antiblocage. La majorité qualifiée renforce en effet la position de la minorité parlementaire, et le mécanisme antiblocage rééquilibre les forces. Il ne faudrait bien sûr pas que le dispositif fasse obstacle à la recherche de l'accord exigé par la majorité qualifiée au premier tour ; il pourrait même favoriser cet accord s'il déplaît à la majorité comme à la minorité.

8. La Commission de Venise a conscience qu'il est difficile de concevoir un mécanisme antiblocage approprié et efficace, et il n'en existe pas de modèle universel. Une solution consiste à prévoir différentes majorités décroissantes dans les tours d'élection, mais cela a l'inconvénient de ne pas inciter la majorité à rechercher le consensus au premier tour, sachant que son candidat l'emportera au second. Parmi les autres solutions probablement préférables, il y aurait l'utilisation d'un mode de scrutin proportionnel, la

¹ Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, CDL-AD(2011)010, paragraphe 19.

² Commission de Venise, Opinion on the draft Amendments to three Constitutional Provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro, CDL-AD(2013)028, paragraphe 12.

participation d'autres acteurs institutionnels ou l'établissement de nouvelles relations entre les institutions de l'État. Chaque État doit trouver sa propre formule.

11. Une institution incapable de fonctionner ne remplit pas sa mission constitutionnelle et dessert la démocratie. Il est donc indispensable de mettre en place un dispositif antiblocage.

12. La Commission a déjà souligné à quel point il est important de prévoir des majorités qualifiées³, tout en mettant en garde contre le risque d'impasse et en recommandant de concevoir des mécanismes antiblocage efficaces et robustes, avec quelques exemples de solutions possibles.

13. La Commission de Venise a déjà dit que la majorité qualifiée consolide la position de la minorité parlementaire en lui donnant un pouvoir négatif de blocage des décisions : elle a estimé que *« les dispositions parlementaires relatives à la majorité ou à la minorité qualifiée constituent un instrument capable de protéger efficacement et légitimement les intérêts de l'opposition et des minorités, à la fois en matière de participation à la procédure, de pouvoirs de contrôle et d'adoption de certaines décisions particulièrement importantes. Parallèlement, cet instrument limite le pouvoir de la majorité démocratiquement élue et doit par conséquent être utilisé avec circonspection, tout en étant spécialement adapté à la situation constitutionnelle et politique nationale. »*⁴

14. La Commission a aussi estimé que *« plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et de compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer au contraire en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace. Cette démarche ne saurait cependant être réglementée ou considérée comme une sorte de "responsabilité" formelle, car elle tient plutôt de l'obligation politique et morale. »*⁵

15. Un dispositif antiblocage doit inviter l'opposition à ne pas se comporter de façon irresponsable, mais ne pas ouvrir non plus à la majorité la possibilité de soumettre des propositions inacceptables pour imposer le recours à cette solution de repli. C'est pourquoi il devrait être limité dans le temps ; tout en prévenant le blocage permanent, il ne devrait pas chercher à l'éviter à tout prix, car le blocage peut révéler un besoin de changement politique.

16. En 2013, le législateur constitutionnel du Monténégro a suivi la recommandation de la Commission de Venise en exigeant la majorité qualifiée (plus basse au second tour qu'au premier) pour la nomination des juges de la Cour constitutionnelle, du procureur général et de quatre membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. Cette option était compatible avec les normes européennes et paraît bonne dans son principe.

17. Il est vrai que le boycott de l'opposition au Parlement peut aller à l'encontre de l'intention même de protéger l'opposition et entraîner la paralysie ou des dysfonctionnements dans des institutions de l'État. Comme la Commission de Venise l'a déjà dit, *« en principe, l'opposition devrait exprimer ses points de vue au Parlement et le boycott n'est justifié que dans des cas*

³ La Commission de Venise a toujours recommandé de requérir la majorité qualifiée pour l'élection de hauts responsables par le Parlement ; voir *Compilation of Commission de Venise's Opinions and Reports in relation to the election by parliament of constitutional court judges, prosecutors general, members of Supreme Judicial and Prosecutorial Councils, the Ombudsman*, CDL-PI(2018)003.

⁴ Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, CDL-AD(2010)025, paragraphe 76.

⁵ *Ibidem*, paragraphe 158.

exceptionnels »⁶. Elle n'en a pas moins estimé que dans des processus comme la révision de la Constitution, qui exigent le soutien politique le plus large, « *même si la coalition au pouvoir dispose au parlement du nombre de voix nécessaire à l'adoption des amendements, cela ne décharge pas le gouvernement d'organiser un vrai débat ouvert à tous les acteurs* »⁷.

18. Gouverner un pays — mission de la majorité élue — est une chose ; modifier des principes fondamentaux de la Constitution en est une autre, et requiert le soutien le plus large d'un grand nombre d'acteurs sociaux et politiques de la majorité comme de l'opposition. On peut en dire de même de toutes les procédures et institutions de sauvegarde, comme le Conseil de la magistrature. En régime constitutionnel, la démocratie ne se ramène pas au pouvoir de la majorité, elle englobe des garanties protégeant l'opposition.

19. La Commission de Venise pense que les difficultés que suscite l'obtention d'une majorité qualifiée et le risque de paralysie ou de dysfonctionnement qui en découle pour l'institution — en particulier s'il s'agit d'une institution de sauvegarde — ne devraient pas conduire à l'abandon de l'exigence de majorité qualifiée, mais appellent plutôt un dispositif antiblocage efficace sur mesure⁸. Il convient d'arbitrer judicieusement entre un intérêt supérieur de l'État (préserver le bon fonctionnement de l'institution⁹) et l'exigence démocratique (que l'institution concernée soit équilibrée et non pas dominée par la majorité au pouvoir). En d'autres termes, l'intérêt supérieur de l'État est la préservation des institutions de l'État démocratique.

IV. Analyse

A. Règles actuelles relatives au mandat du Conseil de la magistrature du Monténégro

20. L'article 127 de la Constitution fixe le mandat du Conseil de la magistrature à quatre ans. Contrairement à plusieurs autres constitutions européennes¹⁰, celle du Monténégro ne mentionne pas la durée du mandat des membres du Conseil, ce qui veut dire que la mandature de ce dernier est globale : la composition du Conseil est chaque fois proclamée par le Président, tous les membres entament et quittent leurs fonctions à la même date (si un membre doit être remplacé, ses fonctions se terminent à l'expiration de la mandature du Conseil)¹¹. Le Conseil sortant est remplacé par un nouveau, qui reste en place pendant quatre ans.

21. La Constitution ne dit rien de la procédure de nomination des membres du Conseil de la magistrature, qui est fixée dans la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges.

⁶ Commission de Venise, Opinion on the seven amendments to the Constitution of "the former Yugoslav Republic of Macedonia" concerning, in particular, the judicial council, the competence of the constitutional court and special financial zones, CDL-AD(2014)026, paragraphe 12.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Voir Commission de Venise, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, adopté par la Commission de Venise à sa 104^e session plénière (Venise, 23-24 octobre 2015), CDL-AD(2015)022, paragraphe 50.

⁹ En ce qui concerne l'intérêt supérieur de préservation du bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle, institution démocratique garante de la Constitution, voir par exemple : Commission de Venise, Avis d'*amicus curiae* CDL-AD(2009)044 sur la conformité de la loi albanaise sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus d'Albanie, paragraphe 143 ; et Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie, CDL-AD(2006)006, paragraphe 7.

¹⁰ L'Italie, la Lettonie, la Russie, la Slovénie et l'Espagne, par exemple.

¹¹ Article 21 paragraphe 3 de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges.

22. La participation de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires est indispensable au bon fonctionnement du Conseil de la magistrature, car la mixité garantit l'indépendance de la justice sans la disjoindre ou la détacher des autres pouvoirs de l'État. La présence de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires prévient le risque de voir le Conseil devenir un organe d'autoréglementation de la justice ; c'est pourquoi, au Monténégro, son président¹² est élu parmi les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires (article 127 de la Constitution) ; il convoque et préside les réunions du Conseil de la magistrature (article 25 de la loi sur le Conseil de la magistrature) ; et les conseils disciplinaires doivent être présidés par l'un des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires (article 114).

B. Modifications proposées dans le projet

1. Prolongation du mandat des membres du Conseil de la magistrature

23. Il est proposé d'ajouter un nouvel article 139a à la teneur suivante :

Le président et les membres du Conseil de la magistrature dont le mandat a expiré continuent d'exercer leurs fonctions au sein du Conseil jusqu'à la promulgation de la nouvelle composition de ce dernier.

24. Cette disposition assure « le bon fonctionnement du pouvoir judiciaire et protège l'indépendance et l'autonomie des juridictions et des juges, compétence que l'article 126 de la Constitution confie au Conseil de la magistrature »¹³. Elle vise à mettre la justice à l'abri de « la possibilité que les nouveaux membres ne soient pas élus à l'expiration du mandat du Conseil de la magistrature sortant ».

25. La Commission de Venise soutient le principe de la prolongation de la durée de fonction des membres du Conseil de la magistrature dès lors qu'elle vise à préserver le fonctionnement des institutions démocratiques de l'État¹⁴. Comme l'indique le gouvernement du Monténégro dans l'exposé des motifs, le bon fonctionnement du Conseil de la magistrature joue un rôle essentiel dans l'indépendance de la justice ; c'est une composante fondamentale de l'État de droit. La prolongation peut aussi constituer un dispositif antiblocage.

26. La Commission de Venise estime toutefois qu'il convient de ne pas perdre de vue que l'article 127 de la Constitution fixe le mandat du Conseil de la magistrature à quatre ans. L'article 139a proposé aurait pour effet que le président et les membres du Conseil de la magistrature dont le mandat a expiré conservent leurs fonctions au sein du Conseil jusqu'à ce que la composition du nouveau Conseil ait été proclamée¹⁵. Cela revient en fait à prolonger le mandat du Conseil lui-même, ce qui serait contraire à l'article 127. De plus, cette solution retarderait l'entrée en fonction des nouveaux membres déjà nommés par la Conférence des juges ou le Parlement.

27. L'expérience et le droit comparé montrent qu'en règle générale, la justice élit promptement les nouveaux membres du Conseil de la magistrature ; les retards affectent uniquement

¹² Ainsi que le vice-président.

¹³ Se reporter à l'exposé des motifs des modifications proposées.

¹⁴ La Commission de Venise a aussi recommandé cette solution pour les juges de la Cour constitutionnelle du Monténégro : voir Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, CDL-AD(2008)030, paragraphe 25 ; et Avis sur le projet de loi relative à la Cour constitutionnelle du Monténégro, CDL-AD(2014)033, paragraphe 20. Cette recommandation avait été suivie : voir article 15 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, <http://www.ustavisud.me/dokumenti/LAW%20ON%20THE%20CONSTITUTIONAL%20COURT%20OF%20MONTENEGRO%20.pdf>.

¹⁵ Voir l'exposé des motifs.

d'habitude les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires élus par le Parlement, en raison de conflits ou d'impasses politiques.

28. La Commission de Venise pense qu'il serait possible d'obtenir le même résultat en conformité avec l'article 127 en précisant que si les nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires ne sont pas élus à temps par le Parlement, ceux qui siégeaient au Conseil de la magistrature sortant (et eux seuls) siègent au nouveau Conseil en qualité de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires, de préférence pour une durée limitée¹⁶. Cette solution permettrait aux nouveaux membres déjà nommés de commencer à siéger au nouveau Conseil, ce qui ménagerait mieux la légitimité de ce dernier que si tous les membres du Conseil sortant continuent d'y siéger alors que, par exemple, les nouveaux membres exerçant des fonctions judiciaires ont déjà été régulièrement élus. Elle semble découler logiquement aussi de la possibilité offerte au Parlement par les modifications proposées de ne pas nommer simultanément les quatre membres (voir ci-dessous).

29. Pour garantir la compatibilité avec l'article 18 de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges (qui dit qu'un membre du Conseil de la magistrature issu des rangs des juges ou des juristes de bonne réputation peut de nouveau siéger au Conseil de la magistrature quatre ans après l'expiration de son mandat précédent au Conseil), il serait utile de préciser dans cette disposition que pour un membre n'exerçant pas de fonctions judiciaires, continuer de siéger par intérim en cette qualité au nouveau Conseil de la magistrature dans l'attente de la nomination des nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires par le Parlement n'est pas réputé constituer une nouvelle nomination.

30. En ce qui concerne la prolongation du mandat du président du Conseil de la magistrature, il semblerait acceptable, du point de vue de la légitimité de l'institution, que les membres du nouveau Conseil puissent élire un nouveau président par intérim parmi les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires (de plein exercice ou par intérim). Les membres du nouveau Conseil éliraient un président par intérim, qui pourrait même être le président sortant ; le nouveau président serait élu une fois que les nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires ont été élus par le Parlement et que le Conseil a acquis sa composition définitive. Cette solution semble préférable, même si elle pourrait amener quelques « juristes de bonne réputation » nouvellement élus à siéger aux côtés d'autres exerçant leur fonction par intérim (voir ci-dessous).

2. Proposition relative aux candidats aux fonctions de juristes de bonne réputation

31. Actuellement, les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires sont nommés par le Parlement une fois que l'organe parlementaire compétent (la Commission des affaires politiques) a lancé un appel public à candidatures, puis publié une liste de candidats et soumis une proposition contenant autant de candidats qu'il y a de membres du Conseil à nommer. Cette procédure a été interprétée comme exigeant nécessairement que la liste contienne les quatre candidats proposés.

32. Les modifications proposées disent que si la proposition d'élection des membres du Conseil de la magistrature visée au paragraphe 6 du même l'article contient un nombre de candidats inférieurs au nombre de membres à élire, la procédure d'élection est répétée pour le nombre de membres non proposés par l'organe parlementaire concerné.

33. Avec cette proposition, la majorité et l'opposition n'ont plus à s'entendre simultanément sur les quatre candidats. Selon l'exposé des motifs, c'est une amélioration « du fait que l'élection des candidats ayant obtenu la majorité requise au Parlement ne bute plus sur l'obligation de

¹⁶ La limite est d'une année pour les juges de la Cour constitutionnelle : voir Article 15 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro.

faire en sorte que les membres choisis parmi les juristes éminents obtiennent tous en même temps la majorité requise. »

34. En principe, la nomination requérant une majorité qualifiée des deux tiers ou des trois cinquièmes, elle nécessite de toute manière les voix d'au moins une partie de l'opposition. Cela veut dire que la proposition groupée des quatre candidats pourrait offrir de meilleures chances d'accord au sein de la commission parlementaire, car l'opposition pourrait obtenir le choix d'un ou deux candidats en contrepartie de son soutien aux candidats proposés par la majorité. Il semblerait même que le vote « en bloc » des quatre candidats pourrait même donc faciliter l'accord.

35. Les avantages de la proposition sont donc peu clairs. Cependant, si la solution alternative consistant à nommer les anciens membres laïcs comme membres laïcs agissant au sein du nouveau Conseil judiciaire (voir ci-dessus) soit acceptée, la possibilité pour le parlement de procéder à la nomination d'au moins les candidats ayant la majorité qualifiée représenterait un avantage clair. Seuls quelques membres laïcs intérimaires seraient alors nécessaires. Ils devraient être choisis parmi les anciens laïcs en fonction de critères neutres, par exemple, ils pourraient être tirés au sort. Le mandat des membres laïcs élus par la suite par le parlement durera jusqu'à la fin du mandat de quatre ans de tout le Conseil de la magistrature

36. On ne sait pas très bien si toute la procédure, y compris l'appel public à candidatures, devrait être répétée. Il conviendrait de le préciser, en optant si possible pour la répétition de la procédure dans un délai raisonnable.

V. Conclusion

37. L'indépendance de la justice est indispensable à l'État de droit. Le bon fonctionnement du Conseil de la magistrature, dans les systèmes qui en comportent un, est une garantie essentielle de cette indépendance (voir la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, E.1.a).

38. Lorsque des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires sont nommés par le Parlement, ils devraient être élus à une majorité qualifiée qui impose l'obtention d'un large accord, la majorité recherchant le compromis avec la minorité, pour conférer une bonne légitimité démocratique à l'institution tout en évitant de la politiser. Il est nécessaire de concevoir un dispositif antiblocage approprié, en cas d'impasse. Il faut alors arbitrer entre l'intérêt supérieur de l'État (préserver le bon fonctionnement de l'institution) et l'exigence démocratique (qui veut que l'organe soit équilibré, et non pas dominé par la majorité au pouvoir). En d'autres termes, l'intérêt supérieur de l'État réside dans la sauvegarde de l'institution. Une majorité qualifiée consolide la position de la minorité parlementaire ; mais plus un système constitutionnel et parlementaire accorde de droits et de compétences formels à l'opposition (à la minorité), plus cette même opposition a la lourde responsabilité de ne pas faire un usage abusif de ces pouvoirs, mais de s'opposer en respectant loyalement l'essentiel du système et l'idée de la prééminence d'une majorité démocratique légitime et efficace.

39. Comme les autorités du Monténégro, la Commission de Venise s'inquiète que des retards de nomination des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires par le Parlement puissent empêcher le nouveau Conseil de la magistrature d'entamer ses travaux alors que le Conseil sortant a cessé de fonctionner à l'expiration de son mandat de quatre ans.

40. La prolongation des fonctions des membres du Conseil de la magistrature sortant est une solution adoptée par plusieurs États européens, et a été recommandée par la Commission de Venise.

41. La Constitution du Monténégro limitant le mandat du Conseil de la magistrature à quatre ans, il serait difficile de prévoir la prolongation des fonctions de *tous* les membres sortants en attendant la nomination de *tous* les nouveaux membres. On pourrait obtenir le même résultat, tout en respectant mieux la Constitution, en autorisant le renouvellement partiel de la composition du Conseil. Au nouveau Conseil pourraient siéger les nouveaux membres exerçant des fonctions judiciaires, aux côtés d'anciens membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires, en attente de l'aboutissement de la procédure de nomination de leurs successeurs. Cette prolongation ne représenterait pas un nouveau mandat. Un président par intérim serait choisi parmi les membres du nouveau Conseil n'exerçant pas de fonctions judiciaires ; il exercerait ses fonctions jusqu'à la nomination des nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires. Après quoi le nouveau président serait élu, ou le président par intérim confirmé dans sa fonction.

42. En ce qui concerne la proposition visant à ce que la commission parlementaire chargée de soumettre les candidats aux fonctions de membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires ne présente pas les quatre candidatures simultanément, il semble à la Commission de Venise que grouper les quatre candidatures offrirait de meilleures chances d'accord au sein de la commission parlementaire, l'opposition pouvant obtenir de choisir un ou deux candidats en contrepartie de son soutien aux candidats proposés par la majorité. Si par contre il est finalement décidé de reconduire des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires à titre intérimaire au sein du Conseil, la possibilité offerte au Parlement de nommer au moins les candidats ayant obtenu la majorité qualifiée requise présente un clair avantage.

43. La Commission de Venise souligne une fois encore l'importance d'un dispositif antiblocage efficace. Elle espère toutefois qu'il sera possible de nommer par la procédure normale les « juristes de bonne réputation » au sein du Conseil de la magistrature du Monténégro, sans qu'il soit nécessaire de recourir à cette solution de repli.

44. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités du Monténégro pour tout complément d'assistance sur cette question.