



Strasbourg, 6 juillet 2021

CDL-AD(2021)030

Avis n° 1041 / 2021

Or. angl.

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

**MONTENEGRO**

**AVIS URGENT**

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS RÉVISÉS  
À LA LOI SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**Rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur  
de la Commission de Venise le 10 mai 2021**

**Entériné par la Commission de Venise  
à sa 127<sup>e</sup> session plénière  
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

**sur la base des commentaires de**

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)  
M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande)  
M. Myron Michael NICOLATOS (membre, Chypre)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
	A. Les deux projets de loi de février 2021 .....	3
	B. Principales recommandations de l'avis de mars 2021 .....	4
III.	Analyse .....	5
	A. Recommandations entièrement traitées .....	5
	B. Recommandations partiellement traitées.....	6
	1. Processus de la réforme.....	6
	2. Mode d'élection des membres non professionnels .....	6
	C. Recommandations qui restent à traiter .....	9
	1. Remplacement immédiat de tous les membres du Conseil des procureurs.....	9
	2. Élection d'un Procureur général intérimaire .....	10
	D. Un point supplémentaire important concernant les obligations de rapport du Procureur général et du Procureur spécial .....	11
IV.	Conclusion .....	12

## **I. Introduction**

1. Par lettre du 26 avril 2021, le vice-premier ministre du Monténégro, M. Dritan Abazović, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public (voir CDL-REF(2021)040, ci-après le " projet révisé " ; voir également la loi sur le ministère public actuellement en vigueur, CDL-REF(2021)028).

2. Le 27 avril 2021, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis sur cette question, en tenant compte du fait que le Parlement monténégrin avait suspendu l'examen des amendements et attendait l'avis de la Commission de mars 2021, que des amendements révisés ont été préparés à la lumière de l'avis de la Commission mais que la procédure au Parlement reprendrait en mai.

3. M. A. H. Gaspar (membre, Portugal), M. M. Nicolatos (membre, Chypre) et M. J. Hamilton (ancien membre, Irlande) ont été les rapporteurs de cet avis urgent. En raison des contraintes de temps, cet avis a été préparé sans visite, en tenant compte des informations obtenues par les rapporteurs dans le cadre de la préparation d'un avis précédent relatif à une version antérieure des projets d'amendements à la loi sur le service du procureur de l'État <sup>1</sup> et sur la base d'informations écrites reçues par plusieurs parties prenantes et par la société civile. Les autorités du Monténégro ont envoyé des observations écrites sur le projet d'avis urgent. Le présent avis se fonde sur la traduction anglaise du projet révisé. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Le présent avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été publié le 10 mai 2021 conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019). Il a été entériné par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

## **II. Contexte**

### **A. Les deux projets de loi de février 2021**

5. Lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière, la Commission de Venise a examiné deux projets de loi introduits devant le Parlement du Monténégro par un groupe de députés de la coalition au pouvoir. Le premier projet de loi contenait des amendements à la loi de 2015 sur le ministère public. Le second (projet de loi "sur le bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption", la loi sur le POOCC) visait à remplacer la loi de 2015 sur le bureau du procureur spécial de l'État.

6. Le contexte politique de cette réforme est décrit en détail dans l'avis de mars 2021 (ci-après - l'avis de mars). En bref, la coalition au pouvoir, mécontente des performances du ministère public et de ses liens présumés avec la majorité politique qui a dirigé le pays pendant près de 30 ans, a fait des changements radicaux au sommet du ministère public l'une de ses priorités politiques.

7. Tout d'abord, il a été proposé de remplacer le bureau du procureur spécial de l'État par un autre organe - le bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption (le POOCC), qui aurait essentiellement les mêmes compétences et la même structure ; le titulaire actuel du poste de procureur spécial serait ensuite remplacé par un nouveau titulaire.

8. Deuxièmement, la composition du Conseil des procureurs (CP) serait modifiée : le nombre de membres non professionnels (élus par le Parlement à la majorité simple) passerait de quatre

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le parquet pour la criminalité organisée et la corruption, CDL-AD(2021)012, ci-après "l'avis de mars 2021".

à cinq, et le nombre de membres du ministère public (élus par leurs pairs) serait réduit de cinq à quatre. Il serait mis fin au mandat de tous les membres actuels du CP, et de nouveaux membres seraient réélus selon les nouvelles règles.

9. Troisièmement, le CP renouvelé élirait un procureur général (PG) intérimaire, en attendant l'élection - attendue depuis longtemps - du nouveau PG par le Parlement à la majorité qualifiée, et élirait le nouveau chef de la POOCC. Il a été proposé que ce procureur intérimaire puisse exercer un mandat de six mois, renouvelable une fois.

10. Quatrièmement, deux nouveaux motifs de responsabilité disciplinaire (le fait d'agir "contrairement aux compétences légalement prescrites" ainsi que le fait de ne pas "remplir les obligations légalement prescrites") seraient ajoutés à la loi.

## **B. Principales recommandations de l'avis de mars 2021**

11. Dans son avis de mars, la Commission de Venise a reconnu qu'il existait au Monténégro une forte demande de réforme globale du ministère public. Toutefois, elle mettait en garde contre une telle réforme qui se traduirait par le simple remplacement des principaux procureurs par de nouveaux, plus fidèles à la nouvelle majorité.<sup>2</sup> La Commission a formulé plusieurs recommandations afin d'éviter ce risque.

12. La première recommandation principale concernait le remplacement prévu du procureur spécial de l'État. De l'avis de la Commission de Venise, cette réforme n'est pas de nature structurelle ou substantielle et, en tant que telle, elle ne justifie pas le remplacement du chef du bureau. Si l'actuel procureur spécial était coupable d'un quelconque comportement répréhensible (comme le prétendent les partisans de la réforme), il devrait faire face à une responsabilité disciplinaire ou pénale. De même, la Commission de Venise était préoccupée par la proposition de retirer des dossiers aux procureurs travaillant au sein du bureau du procureur spécial de l'État, et de redistribuer ces dossiers à d'autres procureurs, sans critères objectifs et vérifiables.

13. La deuxième recommandation principale concernait la nouvelle composition envisagée du CP, les membres non professionnels élus par le Parlement à la majorité simple étant plus nombreux que les procureurs élus par leurs pairs (5 contre 4). La majorité de membres non professionnels par rapport aux procureurs n'est pas en soi contraire aux normes européennes et pouvait être justifiée afin d'éviter le corporatisme. Cependant, étant donné que tous les membres non professionnels seraient élus par le Parlement à la majorité simple en même temps, donc par la même majorité politique, il existait un risque sérieux que le CP soit encore plus politisé. Pour éviter ce risque, la Commission de Venise a proposé plusieurs alternatives :

- l'élection des membres non professionnels par le Parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme anti-blocage efficace) ;
- l'élection des membres non professionnels par le Parlement sur la base d'un système proportionnel (afin que les membres non professionnels représentent différentes forces politiques) ;
- la nomination, voire la désignation directe par des acteurs extérieurs non gouvernementaux (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.)

14. La Commission de Venise a également souligné que le remplacement immédiat de tous les membres du CP actuellement en fonction n'était pas justifié, l'ampleur de la réforme n'étant pas une justification suffisante. Un tel remplacement total porte atteinte à la sécurité de l'emploi des membres du Conseil des poursuites. Le nouvel équilibre souhaité entre les membres du ministère public et les membres non professionnels pourrait être atteint, par exemple, en élisant un membre non professionnel supplémentaire et en retirant un membre du ministère public.

---

<sup>2</sup> Ibidem, para. 57.

15. La Commission de Venise a également examiné la situation du maintien en fonction du PG sortant, après l'expiration de son mandat, dans le cas où le Parlement ne serait pas en mesure d'atteindre une majorité des 2/3. Le problème était dû à l'absence d'un mécanisme anti-blocage. La Commission a estimé que la proposition de nommer un procureur général intérimaire choisi par le Conseil des procureurs était inappropriée, car un procureur non élu n'aurait aucune légitimité et ne pourrait pas rester sans limitation de durée. La Commission a recommandé que le PG sortant continue d'exercer ses fonctions pour assurer un interim mais que le Parlement en nomme un nouveau en priorité et introduise un mécanisme anti-blocage.

16. Enfin, la Commission de Venise a recommandé de revoir les dispositions proposées sur la responsabilité disciplinaire afin de préciser qu'une telle responsabilité ne peut être exercée à l'encontre d'un procureur que pour une faute grave et non simplement pour une application incorrecte de la loi.

17. La Commission a également critiqué le fait que les deux projets de loi aient été inscrits à l'ordre du jour du Parlement selon une procédure accélérée. Les procureurs n'ont pas été consultés et aucune discussion publique significative n'a eu lieu. La Commission a encouragé les autorités à soumettre les propositions législatives à un débat public sérieux, impliquant toutes les principales parties prenantes et les experts.

### **III. Analyse**

18. La Commission de Venise souhaite d'emblée saluer l'approche constructive des autorités du Monténégro et leur volonté de dialogue.

19. En raison des contraintes de temps, le présent avis n'abordera que les principaux éléments du projet révisé qui sont liés aux recommandations clés de l'avis de mars.

20. Le projet révisé maintient l'orientation générale de la réforme. Toutefois, certaines des propositions controversées des projets de loi initiaux ont été abandonnées, et plusieurs recommandations clés de la Commission de Venise ont été prises en compte. Ainsi, le projet révisé représente un progrès significatif par rapport aux deux projets de loi examinés en mars, mais présente encore quelques lacunes qui seront abordées en détail ci-dessous.

#### **A. Recommandations entièrement suivies**

21. Les propositions visant à remplacer le bureau du procureur spécial de l'État par le nouveau "bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption (le POOCC)" (et la réaffectation des procureurs et la redistribution des dossiers qui s'en suivraient) et à supprimer le procureur spécial de l'État ont été abandonnées. La Commission de Venise se félicite que ses principales recommandations sur ces points aient été pleinement acceptées par les autorités.

22. En outre, les infractions disciplinaires (passibles de licenciement) précédemment proposées, à savoir les "actions contraires aux compétences légalement prescrites" et le "manquement aux obligations légalement prescrites", ont été abandonnées. Le nouveau projet introduit un nouveau type d'"exercice non professionnel ou non consciencieux de la fonction de procureur" entraînant le licenciement :<sup>3</sup> le fait de "commettre une infraction disciplinaire grave qui a causé un préjudice important à la réputation du ministère public".<sup>4</sup> Le concept d'"atteinte significative à la réputation" est assez large, ce qui est toutefois difficile à éviter ;<sup>5</sup> il devra être

---

<sup>3</sup> Voir l'article 108 de la loi sur le procureur d'État.

<sup>4</sup> Nouvel article 108, par. 6 (5)

<sup>5</sup> Voir la discussion sur les limites de la précision des normes définissant le comportement professionnel des juges dans CDL-AD(2017)019, Arménie - Avis sur le projet de Code judiciaire, para. 67.

interprété par le CP<sup>6</sup> et, éventuellement, par un organe judiciaire.<sup>7</sup> Il est important, lors de la création d'infractions pénales, de veiller à ce qu'elles soient clairement définies ; en cas d'infractions disciplinaires une plus grande latitude peut être acceptable.

23. Il est toutefois important de noter et de saluer le fait que le projet révisé ne tente pas de supprimer la garantie juridique selon laquelle un procureur (y compris le procureur spécial d'État) ne peut être révoqué que pour une infraction disciplinaire décrite dans la loi.<sup>8</sup> Dans le cadre de la procédure disciplinaire, le procureur bénéficiera du droit à un procès équitable.<sup>9</sup> Si la CP décide de le révoquer, le procureur, y compris le procureur spécial, aura la possibilité de faire appel de cette décision devant un panel de trois juges de la Cour suprême.<sup>10</sup> Ces garanties réduisent le risque de révocation arbitraire d'un procureur pour des motifs politiques ou d'autres arrière-pensées. La Commission de Venise se félicite donc que ses principales recommandations à cet égard aient été pleinement prises en compte.

## **B. Recommandations partiellement suivies**

### **1. Processus de réforme**

24. La Commission de Venise note avec satisfaction que, cette fois, le gouvernement a engagé un dialogue avec les principales parties prenantes et la société civile. Des avant-projets ont été diffusés et discutés lors de tables rondes impliquant des ONG et des procureurs, y compris le PG. Certaines des suggestions faites au cours de ces consultations ont été intégrées dans le texte.

25. Certaines ONG se sont plaintes que davantage de temps aurait pu être consacré au débat public, que les consultations avec la société civile étaient informelles et que le gouvernement n'a pas abordé tous les points soulevés lors de ces consultations. Des améliorations sont certainement possibles, mais, en général, la procédure suivie par le gouvernement cette fois-ci a contrasté fortement avec l'approche initiale et précipitée. Ce changement d'attitude à l'égard de la procédure législative est louable : il accroît la qualité des politiques législatives et renforce la confiance du public dans les institutions démocratiques.

### **2. Mode d'élection des membres non professionnels**

26. L'une des principales préoccupations de la Commission de Venise dans son avis de mars était le risque de politisation du futur CP, qui serait dominé par des personnes nommées par la coalition au pouvoir.<sup>11</sup> La Commission a identifié l'origine du problème dans l'élection simultanée de tous les membres non professionnels par le parlement à la majorité simple ; le problème a été exacerbé par le changement de l'équilibre de la composition du CP, les membres non professionnels étant plus nombreux que les procureurs (5 contre 4). La Commission de Venise a suggéré plusieurs solutions possibles pour résoudre ce problème (voir paragraphe 13 ci-dessus).

27. Le projet révisé maintient que le nombre de membres non professionnels est porté à 5 et que leur élection se fait à la majorité simple. Il contient toutefois deux propositions visant à atténuer le risque de politisation.

---

<sup>6</sup> Qui seul peut ordonner un licenciement - voir l'article 114 al. 5 de la loi actuelle.

<sup>7</sup> Voir l'article 118, deuxième partie, de la loi actuelle.

<sup>8</sup> La loi distingue les motifs de révocation d'un procureur (pour lesquels un ajout relatif à "l'atteinte à la réputation" du parquet a été fait dans le projet révisé) et la révocation d'un chef de parquet (voir article 125). Toutefois, les règles de procédure relatives aux procédures disciplinaires sont appliquées dans les deux cas.

<sup>9</sup> Voir les articles 115, 116, 120, etc.

<sup>10</sup> Voir l'article 118, paragraphe 2

<sup>11</sup> Directement ou indirectement, dans la mesure où le membre nommé par le ministre de la Justice est concerné.

a. Nouveaux critères d'inéligibilité

28. La première proposition consiste à introduire de nouveaux critères d'inéligibilité pour les membres non professionnels : ne pas avoir été élus ou membres du gouvernement au cours des cinq dernières années ; ne pas avoir été membres de partis politiques jouant un rôle de premier plan ; exclure les parents proches, les conjoints et les partenaires de politiciens ; ne pas avoir été d'anciens procureurs.<sup>12</sup> Des critères d'inéligibilité sont également proposés pour les membres du CP chargés des poursuites (voir le nouveau paragraphe 3 de l'article 18 de la loi sur le ministère public).

29. De l'avis de la Commission de Venise, les nouveaux critères d'inéligibilité créent une certaine "distance de sécurité" entre les membres non professionnels et les partis politiques, ce qui pourrait rendre le CP plus neutre politiquement et éviter les conflits d'intérêts, même s'il peut être difficile d'isoler complètement les membres non professionnels de toute influence politique. Le critère de ne pas avoir été procureur vise à éviter un corporatisme supplémentaire, bien qu'indirect. Toutefois, cela se fait au détriment de l'exclusion de personnes qui pourraient apporter une expérience très appropriée, mais cela peut être un prix à payer pour réduire le risque de corporatisme. La Commission de Venise se félicite donc de l'introduction de critères d'inéligibilité (tant pour les membres non professionnels que pour les membres du ministère public) dans la loi sur le ministère public du Monténégro.

30. Les critères d'inéligibilité devraient continuer à s'appliquer pendant toute la durée du mandat, car certains d'entre eux peuvent se matérialiser après l'élection (mariage avec un député par exemple). La loi devrait prévoir une procédure permanente de réexamen de la vérification en cours de mandat, pouvant conduire à sa perte.

31. La Commission de Venise est d'avis qu'il est nécessaire de renforcer la distanciation des membres non professionnels vis-à-vis non seulement de la politique mais aussi des intérêts des grandes entreprises. Les membres du Conseil des Procureurs sont considérés comme des fonctionnaires publics et en tant que tels ils ont l'obligation de soumettre leurs déclarations de patrimoine à l'Agence anti-corruption ; ces déclarations de patrimoine sont rendues publiques. La Commission est d'avis que les fausses déclarations pourraient constituer un motif distinct de révocation du CP. L'article 120 de la loi sur le ministère public pourrait être modifié afin d'autoriser les demandes externes de récusation d'un membre du CP sur la base d'un conflit d'intérêt révélé par la publication de la déclaration de patrimoine, en réponse auxquelles une décision officielle et motivée devrait être prise.

b. Nomination d'un membre non professionnel par la société civile

32. Selon le projet révisé, l'un des membres non professionnels serait désigné par des ONG sélectionnées. Cette solution fait écho à la recommandation de la Commission de Venise de confier le pouvoir de nomination à des acteurs non gouvernementaux externes, tels que les ONG, les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.<sup>13</sup>

33. Le texte du projet révisé ne permet pas de savoir clairement si le Parlement peut ou non rejeter le candidat désigné par les ONG. Selon l'article 26c al. 1 et 2, la commission parlementaire compétente doit établir "une liste de candidats appropriés". En revanche, la commission communique au Parlement le nom d'*un seul candidat* qui a été, "en règle générale, proposé par le plus grand nombre d'ONG éligibles" (voir partie 3 de cet article).

34. La Commission de Venise croit comprendre qu'en vertu du projet révisé, le Parlement *soutiendrait* simplement le candidat qui a obtenu le nombre maximum de candidatures. Si cette

---

<sup>12</sup> Voir l'article 26 nouveau paragraphe 2 de la loi sur le ministère public.

<sup>13</sup> Voir les par. 40 et 59 de l'avis de mars.

interprétation est correcte, le qualificatif "en règle générale" à l'article 26 para. 3 devrait être supprimé. Il n'est toutefois pas clair si ce candidat doit figurer sur la liste des 5 candidats sur laquelle le Parlement devrait se prononcer "en bloc". Cela ne serait pas approprié. Le candidat proposé par la société civile ne devrait pas figurer parmi les candidats laïcs. Le Parlement devrait décider séparément d'approuver ce candidat et il ne devrait être autorisé à refuser de le faire que pour une raison précise. Le projet devrait être clarifié sur ces points.

35. La Commission de Venise estime que si la proposition d'avoir un membre non professionnel choisi par la société civile est un pas en avant, plusieurs questions restent à résoudre. Plus important encore, il n'est pas clair si ce candidat serait réellement représentatif de la société civile. Les professionnels du droit sont représentés par le Barreau, les universitaires peuvent être représentés par leurs universités, mais qui peut prétendre représenter les organisations non gouvernementales ?<sup>14</sup>

36. Les auteurs du projet révisé ont imaginé un système qui tente de répondre à cette difficulté. Ainsi, pour pouvoir soumettre une candidature, une organisation non gouvernementale doit exister depuis plus de trois ans, travailler dans le domaine de l'état de droit et mettre en œuvre des projets dans ce domaine avec un budget de plus de 20 000 euros par an.<sup>15</sup> Ces critères visent à exclure les ONG qui pourraient avoir été créées spécifiquement dans le but de participer au processus de nomination. De l'avis de la Commission, il est positif que le projet révisé introduise certains critères et seuils objectifs, mais il est difficile de dire si ceux-ci sont réalistes et s'ils peuvent garantir le caractère représentatif du processus à moyen et long terme.

37. En outre, toutes les ONG sont mises sur un pied d'égalité, et chaque ONG peut désigner un candidat. Cela signifie que des ONG bien connues ayant de nombreuses années d'expérience et de nombreux projets réussis dans leur portefeuille auraient le même poids que des ONG beaucoup plus jeunes, plus petites et moins expérimentées. Dans ce contexte, le résultat serait plus représentatif s'il n'y avait pas d'égalité formelle entre toutes les ONG satisfaisant aux critères minimaux. La sélection du candidat à approuver par le Parlement ne devrait donc pas simplement se fonder sur la nomination par le plus grand nombre d'ONG : des critères qualitatifs devraient être développés pour identifier les ONG dont la nomination a plus de poids.

38. Enfin, n'est pas clair ce qui se passerait si aucun candidat ne reçoit plus de désignations que les autres. Comme la décision de savoir qui est le candidat des ONG doit rester entre les mains des ONG, le mécanisme de sélection doit être développé ; la décision ne doit pas être laissée à la discrétion du Parlement. En élaborant le mécanisme de sélection, le législateur doit veiller à ne pas porter atteinte à la nécessaire indépendance des ONG.

39. La Commission de Venise ne décourage pas les autorités du Monténégro d'explorer davantage ce modèle, mais elle considère que pour qu'il garantisse véritablement le pluralisme politique parmi les membres non professionnels, d'autres garanties procédurales sont nécessaires pour le renforcer.

40. En conclusion, en ce qui concerne le mode d'élection des membres non professionnels, la Commission de Venise réaffirme qu'il est nécessaire de veiller à ce que le Conseil des procureurs ne soit pas politisé. La Commission ne considère pas que l'élection par le Parlement à la majorité

---

<sup>14</sup> Pour une discussion sur la légitimité des experts internationaux participant aux organes de lutte contre la corruption en Ukraine, voir CDL-AD(2017)020, Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les tribunaux anticorruption et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (concernant l'introduction d'une spécialisation obligatoire des juges sur la prise en compte de la corruption et des infractions liées à la corruption, para. 51.

<sup>15</sup> Voir l'article 26b, paragraphe 1. 1. La Commission a été informée que des procédures similaires existent pour la nomination par les ONG de certains membres du Conseil de l'Agence Anti-Corruption, du Conseil du Radiodiffuseur Public RTCG et de certains autres institutions et organes, mais elle n'a pas examiné ces procédures.

simple soit propice à la neutralité politique ou du moins au pluralisme. Si les systèmes de vote à la majorité qualifiée ou proportionnelle n'apparaissent pas comme une solution finale acceptable, la majorité simple ne peut être acceptée comme solution transitoire que si elle est assortie de solides garanties supplémentaires.

41. Les propositions contenues dans le projet révisé vont dans la bonne direction. Des critères d'inéligibilité appropriés, qui devraient rester applicables pendant toute la durée du mandat, contribueront à la dépolitisation.

42. La nomination d'un membre non professionnel par la société civile est un pas en avant supplémentaire, mais la proposition devrait être développée davantage.

43. En outre, la Commission constate que, outre un membre désigné par les ONG, un ou plusieurs membres non professionnels peuvent également être désignés par la communauté juridique (représentée par le Barreau) et par la communauté universitaire (représentée par la conférence des doyens d'université).<sup>16</sup>

44. Il serait intéressant d'envisager que le Parlement choisisse *les cinq candidats* à partir d'une liste composée sur la base des désignations faites par les ONG. Mais dans ce cas, comme le recommande la Commission de Venise dans un avis sur la Géorgie, (a) "il pourrait être utile d'établir une commission parlementaire composée d'un nombre égal de représentants de tous les partis représentés au Parlement" pour composer cette liste, et (b) l'élection au Parlement devrait se faire à la majorité qualifiée des voix ou sur la base d'un système proportionnel.

45. La Commission de Venise salue les efforts des autorités monténégrines pour trouver une solution conforme aux normes européennes. Elle les encourage à poursuivre la réflexion. Elle réaffirme que ce n'est que lorsque de solides garanties et sauvegardes supplémentaires sont fournies qu'un système d'élection à la majorité simple peut être acceptable, au moins comme solution transitoire.

### **C. Recommandations qui restent à considérer**

#### **1. Remplacement immédiat de tous les membres du Conseil des procureurs**

46. Le projet révisé maintient la disposition prévoyant le remplacement immédiat de tous les membres actuels du CP dès l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire avant la fin de leur mandat (qui expire le 22 janvier 2022).<sup>17</sup> Dans son avis de mars, la Commission de Venise a estimé que les membres de l'actuel CP devraient être autorisés à terminer leur mandat.<sup>18</sup> La Commission a précédemment déclaré, à propos des conseils judiciaires, qu'étant donné que l'une de leurs fonctions importantes est de protéger les juges de toute influence politique, "il serait incohérent de permettre un renouvellement complet de la composition d'un conseil judiciaire à la suite d'élections parlementaires" [...]. Tout en utilisant son pouvoir législatif pour concevoir l'organisation et le fonctionnement futurs du pouvoir judiciaire, le Parlement devrait s'abstenir d'adopter des mesures qui mettraient en péril la continuité de la composition du Conseil supérieur de la magistrature [et l'indépendance du pouvoir judiciaire (juges et procureurs)]. La révocation prématurée de tous les membres du Conseil créerait un précédent selon lequel tout nouveau

---

<sup>16</sup> Voir CDL-AD(2014)028, Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Haut Conseil judiciaire de Serbie, et CDL-AD(2018)011, Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire.

Voir CDL-AD(2020)022, Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi " sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges " et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), para. 40.

<sup>17</sup> Voir l'article 184b.

<sup>18</sup> Voir para. 48

gouvernement ou tout nouveau Parlement qui n'approuverait ni la composition ni les membres du Conseil pourrait mettre fin à son existence de manière anticipée et le remplacer par un nouveau Conseil, ce qui constituerait une atteinte à son indépendance. En revanche, <sup>19</sup>la Commission de Venise a estimé que le renouvellement des membres pouvait se justifier à condition que le mode de désignation passe de la majorité simple à la majorité qualifiée, ce qui réduirait le risque de politisation du Conseil. <sup>20</sup>

47. La question qui se pose dans le présent contexte est donc de savoir si les amendements proposés peuvent être considérés comme une réforme suffisamment profonde vers la dépolitisation du CP pour justifier le renouvellement de l'ensemble de sa composition de manière concomitante, en dérogation au principe de la stabilité du mandat de ses membres.

48. La Commission de Venise n'est pas convaincue que l'étendue de la réforme est suffisante à cet égard, même si elle contient plusieurs éléments positifs susceptibles d'atténuer le risque de politisation induit par l'élection à la majorité simple. En conséquence, la Commission ne considère pas que la résiliation du mandat de tous les membres actuels du Conseil des procureurs serait justifiée.

49. Toutefois, la Commission estime que les critères d'inéligibilité introduits par le projet constituent un moyen adéquat de créer les conditions permettant de renforcer l'indépendance dans un environnement qui présente des risques d'influence politique abusive. L'intérêt général pertinent que représente la fixation de ces normes peut être considéré comme proportionné et justifier leur application immédiate, au cas par cas, aux membres actuels du CP, sans affecter le principe de confiance dans l'intégrité des mandats. Une procédure pourrait donc être élaborée pour évaluer l'inéligibilité éventuelle des membres actuels du CP à la lumière de ces critères. Si cet exercice devait conduire à la perte de mandats, l'équilibre entre les membres non professionnels et les membres du ministère public pourrait être réévalué pour voir si des ajustements sont nécessaires avant l'expiration normale du mandat le 22 janvier 2022. De manière générale, la Commission estime que, tant que l'élection se fait à la majorité simple, il serait préférable que les membres non professionnels soient élus à différents moments (éventuellement par différents parlements).

## **2. Élection d'un Procureur général intérimaire**

50. En vertu de la Constitution du Monténégro, le PG est élu à la majorité qualifiée au Parlement, sur proposition du PC. En 2019, lorsque le mandat du PG sortant est arrivé à son terme, le Parlement n'a pas réussi à en élire un nouveau. La Constitution du Monténégro ne prévoit pas de mécanisme anti-blocage pour de tels cas. Par conséquent, le PG sortant exerce ses fonctions à titre intérimaire, sur la base d'une décision du CP, depuis 2019.

51. Les projets d'amendements initiaux prévoyaient que le CP élirait un PG intérimaire pour une période de six mois, prolongeable pour une autre période de six mois. Le PG intérimaire n'aurait pas besoin d'être un procureur mais devrait satisfaire à certains critères d'inéligibilité. Le projet révisé reprend ces dispositions. <sup>21</sup>

52. Dans l'avis de mars, la Commission de Venise a noté que si l'idée même d'un PG intérimaire n'est pas directement contraire à la Constitution, une telle solution temporaire ne devrait pas durer trop longtemps, "sinon les dispositions constitutionnelles donnant le pouvoir d'élire le PG

---

<sup>19</sup> Commission de Venise, Avis provisoire conjoint sur le projet de loi sur la réforme de la Cour suprême de justice et du parquet de Moldavie, CDL-AD(2019)020, paragraphes 69 et suivants.

<sup>20</sup> Commission de Venise, Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature en République de Moldova, CDL-AD(2020)007, § 39.

<sup>21</sup> Voir les articles 43 et 48 de la loi

au Parlement et fixant une durée limitée au mandat du PG seraient privées de tout sens."<sup>22</sup>La Commission de Venise a toutefois observé qu'un PG sortant a au moins une certaine "légitimité résiduelle", de sorte que les fonctions intérimaires devraient être exercées par lui jusqu'à l'élection d'un nouveau PG permanent.

53. Il a été signalé qu'en mai 2021, le PG (intérimaire) sortant atteindrait l'âge de la retraite et devrait quitter définitivement son poste. Si aucun accord politique sur l'élection du nouveau PG (ou sur un amendement constitutionnel introduisant un mécanisme anti-blocage ou une autre méthode de nomination du PG) n'est conclu d'ici là, le ministère public restera sans direction. Il s'agit d'une impasse constitutionnelle et, bien que toute solution à ce problème proposée dans une loi adoptée à la majorité simple soit constitutionnellement discutable, une solution constitutionnellement compatible doit être trouvée, même si elle est basée sur la loi de nécessité.

54. Puisque, selon la Constitution, le Parlement élit le PG sur proposition du CP, il est raisonnable de supposer que le CP devrait nommer un PG intérimaire lorsque le PG sortant prend sa retraite. Il existe un argument fort en faveur de la sélection d'un PG intérimaire dans les rangs des procureurs de haut niveau existants, et non de placer un étranger à ce poste, comme cela pourrait être le cas dans le projet révisé. La <sup>23</sup>nomination d'un procureur existant pourrait mieux garantir la continuité et la légitimité de la fonction et, en outre, elle pourrait inciter la majorité au pouvoir à rechercher un compromis avec l'opposition concernant l'élection du PG (permanent) (ou un éventuel amendement de la Constitution). En revanche, la nomination d'un outsider dûment qualifié pourrait être considérée comme le signe d'un nouveau départ et la réduction du risque de corporatisme.

55. La Commission tient à souligner que ces dispositions transitoires ne constituent pas une solution à la grave question de la nécessité de trouver un large accord politique sur le prochain procureur général. C'est un signe de maturité et de responsabilité de la part de la classe politique, tant au gouvernement que dans l'opposition, que d'être capable de trouver un consensus ou des accords, y compris et en particulier en ce qui concerne les nominations d'institutions indépendantes et les nominations politiques de haut niveau. De larges accords politiques sont nécessaires pour que les institutions de l'État puissent fonctionner de manière démocratique. La Commission de Venise réaffirme que la Constitution devrait contenir un mécanisme anti-blocage qui inciterait le Parlement à atteindre la majorité qualifiée pour la nomination du Procureur général.

#### **D. Un point supplémentaire important concernant les obligations de rapport au Parlement du Procureur général et du Procureur spécial**

56. L'article 147 du projet révisé prévoit que le PG et le Procureur spécial de l'Etat, en plus des rapports annuels, doivent fournir au Parlement des rapports " spéciaux ". Le PG et le Procureur spécial de l'Etat doivent également participer aux sessions du Parlement et des commissions appropriées, y compris les commissions d'enquête. Les "modalités" et les "délais" de ces rapports spéciaux doivent être établis par les "organes de travail compétents du Parlement sur la question du système judiciaire, de la corruption, de la sécurité et de l'immunité". Si le PG ou le SPP ne soumet pas un rapport conforme aux demandes et dans les délais décidés par le Parlement ou par les "organes de travail compétents", ces derniers peuvent soumettre des "avis, évaluations, suggestions et recommandations" au PC et au ministre de la justice.

57. La Commission de Venise approuve que la proposition précédente selon laquelle le Parlement pourrait adopter, à la majorité simple, une motion de révocation du PG ou du SSP après la présentation de leurs rapports a été abandonnée, comme elle l'avait recommandé dans son avis de mars 2021. Désormais, la révocation du PG ou du SSP ne peut être décidée que par

---

<sup>22</sup> Para. 50.

<sup>23</sup> Voir l'article 48, paragraphe 4. 4

le PC sur la base des motifs limitativement prévus par la loi, et selon une procédure garantissant une procédure régulière, et avec le droit de faire appel devant la Cour suprême. La Commission félicite les autorités monténégrines d'avoir suivi cette recommandation clé.

58. Les nouvelles dispositions ne doivent pas être considérées comme problématiques si elles ne visent pas à obliger le PG ou le procureur spécial de l'État à faire rapport sur des affaires spécifiques. Des considérations de bon sens peuvent justifier que le PG ou le SSP refuse de divulguer des informations sur des affaires en cours et même terminées. La loi devrait donc préciser que les rapports du PG et du SSP au Parlement ne devraient pas porter sur des affaires individuelles - en cours ou terminées. En outre, la loi devrait prévoir la possibilité de donner une justification raisonnable au Parlement en cas d'absence de rapport ou de comparution devant lui.

#### **IV. Conclusion**

59. A la demande du Vice-Premier ministre du Monténégro, la Commission de Venise a examiné le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public. Le présent avis a été préparé selon la procédure d'urgence, à la demande du Vice-Premier ministre, sur autorisation du Bureau.

60. Les projets d'amendements révisés ont été préparés en tenant compte de l'avis précédent de la Commission de Venise sur cette question, adopté en mars 2021.

61. La Commission de Venise souhaite d'emblée saluer l'approche constructive des autorités du Monténégro et leur volonté de dialogue.

62. La Commission se félicite en outre que la préparation de ces amendements révisés ait été accompagnée de consultations avec les principales parties prenantes et la société civile, même si ce processus aurait pu être plus large et plus long. La Commission encourage le gouvernement et le Parlement monténégrins à poursuivre un processus ouvert et transparent de consultation publique.

63. Le projet révisé représente un progrès significatif par rapport aux deux projets de loi examinés en mars. Plusieurs des recommandations clés contenues dans l'avis de mars 2021 ont été entièrement traitées et d'autres partiellement.

64. Les propositions visant à remplacer le bureau du procureur spécial de l'État par le nouveau "bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption (le POOCC)" (et la réaffectation des procureurs et la redistribution des dossiers qui en découlent) et à supprimer le procureur spécial de l'État ont été abandonnées. En outre, les infractions disciplinaires (passibles de révocation) précédemment proposées, à savoir les "actions contraires aux compétences légalement prescrites" et le "manquement aux obligations légalement prescrites", ont été abandonnées. Le projet révisé ne tente plus de supprimer la garantie juridique essentielle selon laquelle un procureur (y compris le procureur spécial d'État) ne peut être révoqué que pour une infraction disciplinaire prévue par la loi, dans le cadre d'une procédure régulière et avec un droit d'appel. La Commission de Venise se félicite que ses principales recommandations à cet égard aient été pleinement prises en compte.

65. En ce qui concerne le mode d'élection des membres non professionnels, la Commission de Venise rappelle qu'il est nécessaire de veiller à ce que le Conseil des procureurs ne soit pas politisé. La Commission ne considère pas que l'élection par le parlement à la majorité simple soit propice à la neutralité politique ou du moins au pluralisme. Lorsque les systèmes de vote à la majorité qualifiée ou à la proportionnelle n'apparaissent pas comme une solution acceptable, la majorité simple ne peut être acceptée comme solution transitoire que si elle est assortie de garanties et de sauvegardes supplémentaires solides.

66. En ce qui concerne les membres non professionnels, le projet révisé maintient que leur nombre est porté à 5 et que leur élection se fait à la majorité simple. Toutefois, il contient deux propositions visant à atténuer le risque de politisation et de conflits d'intérêts. En premier lieu, de nouveaux critères d'inéligibilité seront introduits pour les membres non professionnels - également pour les membres procureurs - du Conseil des procureurs. Ces nouveaux critères créent une "distance de sécurité" entre les membres non professionnels et les partis politiques, ce qui rendra le CP plus neutre sur le plan politique. Ils sont donc les bienvenus ; une procédure devrait être élaborée afin de vérifier que ces critères continuent d'être remplis tout au long du mandat.

67. Deuxièmement, selon le projet révisé, l'un des membres non professionnels serait désigné par des ONG sélectionnées et sa nomination serait approuvée par le Parlement. Le candidat proposé par ces ONG ne devrait pas figurer parmi les candidats membres non professionnels. Le Parlement devrait voter séparément sur ce candidat. Les auteurs du projet révisé ont conçu un système qui tente de résoudre la difficulté de garantir que ce candidat représente la "société civile". Plusieurs critères ont été introduits pour sélectionner les ONG habilitées à présenter des candidats: exister depuis plus de trois ans, avoir travaillé dans le domaine de l'état de droit et avoir mis en œuvre des projets dans ce domaine avec un budget de plus de 20 000 euros par an. La Commission trouve positif que le projet révisé introduise certains critères, garanties et seuils objectifs, même s'il est difficile de dire si ceux-ci sont réalistes et s'ils peuvent effectivement garantir le caractère représentatif du processus à moyen et long terme. La représentativité serait accrue si le critère d'égalité formelle de toutes les ONG était abandonné et si les ONG les plus expérimentées et les plus anciennes avaient le droit de présenter plus d'un candidat. En tout état de cause, la loi devrait prévoir un mécanisme de sélection d'un candidat, s'il arrivait qu'aucun candidat ne reçoive plus de désignations que les autres. Le choix doit rester entre les mains des ONG, il ne doit pas être laissé à la discrétion du Parlement.

68. De l'avis de la Commission, les deux propositions contenues dans le projet révisé vont dans la bonne direction pour réduire la politisation, mais dans l'ensemble elles ne sont pas encore suffisantes pour éliminer complètement les risques de politisation qui sont inhérents à l'élection à la majorité simple. La Commission encourage les autorités monténégrines à poursuivre la réflexion et à améliorer leur modèle.

69. Le projet révisé maintient la disposition prévoyant le remplacement immédiat de tous les membres actuels du CP dès l'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire avant la fin de leur mandat (qui expire le 22 janvier 2022). La Commission a précédemment déclaré, à propos des conseils judiciaires, qu'étant donné que l'une de leurs fonctions importantes est de protéger les juges de toute influence politique, "il serait incohérent de permettre un renouvellement complet de la composition d'un conseil judiciaire à la suite d'élections parlementaires". La Commission de Venise a estimé en revanche que le renouvellement complet des membres ne pouvait se justifier que lorsque le mode de désignation passait de la majorité simple à la majorité qualifiée, car le risque de politisation du conseil était alors moindre.

70. La Commission de Venise n'est pas convaincue que l'étendue de la réforme est suffisante à cet égard, même si elle contient plusieurs éléments positifs susceptibles d'atténuer le risque de politisation induit par l'élection à la majorité simple. En conséquence, la Commission ne considère pas que la résiliation du mandat de tous les membres actuels du Conseil des procureurs serait justifiée. Cela reviendrait à porter gravement atteinte à son indépendance.

71. Toutefois, la Commission estime que les critères d'inéligibilité introduits par le projet devraient devenir immédiatement applicables à tous les membres du CP. Une procédure devrait être élaborée pour évaluer leur éventuelle inéligibilité à la lumière de ces critères, et l'équilibre entre les membres non professionnels et les membres du parquet devrait être réévalué à l'issue de cet exercice, en prenant les dispositions nécessaires, si besoin est.

72. En ce qui concerne la nomination d'un procureur intérimaire par le CP, bien que la Commission n'y soit pas favorable, il semble que le départ à la retraite prévu du procureur général conduira à une impasse constitutionnelle, de sorte qu'un arrangement transitoire pourrait être nécessaire. Il existe de solides arguments en faveur de la sélection d'un PG intérimaire dans les rangs des principaux procureurs actuels. La Commission souligne néanmoins que ces dispositions transitoires ne représentent pas une solution à la question sérieuse de la nécessité de trouver un large consensus politique sur le prochain Procureur général.

73. Enfin, la loi devrait indiquer explicitement que l'obligation des deux procureurs principaux de présenter des rapports réguliers et spéciaux devant le Parlement et ses commissions n'inclut pas les affaires individuelles, en cours ou terminées, et/ou qu'il devrait être possible de donner une justification raisonnable à l'absence ou au refus de le faire.

74. Dans ses commentaires sur le projet d'avis d'urgence, le Vice-Premier ministre s'est déclaré satisfait que la Commission reconnaisse que les amendements révisés représentent une amélioration par rapport à la version précédente ; il a reconnu que le processus de consultation pourrait être amélioré. En ce qui concerne les recommandations de la Commission, il a déclaré qu'elles seraient prises en considération par les autorités, bien qu'il ait maintenu sa position quant à la nécessité de remplacer tous les membres du CP (mais il a offert une compensation monétaire) et quant à l'opportunité de choisir le PG intérimaire parmi les non-procureurs. Le Vice-Premier ministre a également exprimé l'engagement des autorités en faveur du dialogue politique afin d'élire un nouveau PG. Enfin, il a exprimé son ouverture à la recommandation de la Commission d'exclure les cas individuels des obligations de rapport des hauts procureurs.

75. La Commission de Venise salue les efforts des autorités monténégrines pour trouver une solution conforme aux normes européennes, les encourage à poursuivre ces efforts et reste à leur disposition pour toute assistance supplémentaire en la matière.