



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)013

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

**AVIS URGENT SUR LES SUITES DONNÉES
AUX AVIS SUR LA LOI RELATIVE AU MINISTÈRE PUBLIC**

**Rendu le 16 mai 2024 en vertu de l'article 14a du
Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024)**

sur la base des commentaires de

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. António Henriques GASPARGAS (membre, Portugal)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Analyse	4
A.	Projet d'amendements concernant les recommandations de 2021	4
1.	Consultations préalables avec le public et les principales parties prenantes	4
2.	Conseil des procureurs.....	5
3.	Élection du PG titulaire et nomination du PG intérimaire	8
4.	Obligations de rendre des comptes	9
B.	Autres amendements	9
1.	Formation initiale des candidats procureurs	9
2.	Transferts	10
3.	Évaluation	11
4.	Révocation des membres du PC	12
5.	Transparence des travaux du PC	13
6.	Éthique et discipline	14
IV.	Liens avec la loi sur le bureau du procureur spécial	15
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 1er avril 2024, le ministre de la Justice du Monténégro a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le ministère public (ci-après dénommé « le projet de loi ») ([CDL-REF\(2024\)011](#)).

2. Un avis urgent de la Commission de Venise a également été demandé sur le projet d'amendements à la loi sur le Bureau spécial du ministère public du Monténégro.

3. Le 10 avril 2024, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé la préparation de l'avis selon la procédure urgente, conformément à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission. En outre, compte tenu du nombre d'avis précédents adoptés sur la même loi (voir paragraphe 9 ci-dessous), il a été décidé d'utiliser le format suites données pour préparer le présent avis urgent.

4. Mme Renata Deskoska (membre, Macédoine du Nord), M. António Henriques Gaspar (membre, Portugal) et M. Pere Vilanova Trias (membre, Andorre) ont fait office de rapporteurs pour cet avis urgent sur les suites données.

5. Les 22 et 23 avril 2024, les rapporteurs, ainsi que M. Mamuka Longurashvili et Mme Tania Van Dijk du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec le Procureur général (président *de droit* du Conseil des procureurs), le procureur spécial en chef, des représentants du ministère de la Justice, de la majorité parlementaire et de l'opposition, des représentants de la Cour suprême du Monténégro, la Haute Cour de Podgorica et la Cour de première instance de Podgorica, le Médiateur, la délégation de l'Union européenne au Monténégro, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice du Monténégro et le Bureau du programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour l'excellent soutien apporté à l'organisation des réunions en ligne.

6. Le 25 avril 2024, la Commission a reçu les commentaires de l'ONG « Centre for Civil Freedoms ». L'ONG « Institut Alternativa » a également fait part de ses commentaires le 26 avril 2024. Le Médiateur a fourni ses commentaires du 27 avril 2024. La Commission de Venise remercie tous les interlocuteurs pour leur contribution et se félicite de leur volonté de faire avancer la réforme du ministère public.

7. Cet avis urgent sur les suites données a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

8. Cet avis urgent sur les suites données a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne tenues les 22 et 23 avril 2024. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent sur les suites données a été transmis aux autorités du Monténégro le 15 mai 2024 pour commentaires. Il a été rendu le 16 mai 2024 conformément au Protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents et à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. À la suite d'un échange de vues avec M. Bojan Božović, secrétaire d'État, ministère des Affaires européennes du Monténégro, et Mme Jelena Grdinic, directrice générale, ministère de la Justice du Monténégro, il a été entériné par la Commission lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Remarques préliminaires

9. La loi sur le ministère public est la loi la plus fréquemment analysée dans les avis de la Commission de Venise adoptés sur le Monténégro. Le premier avis adopté à cet égard en

2008¹ a été suivi de sept autres avis en 2011,² 2012,³ 2013,⁴ 2014,⁵ 2015⁶ et 2021.⁷ La Commission de Venise a analysé divers projets d'amendements à la loi, souvent répétitifs, et a assuré le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations dans des avis successifs. Des avis intérimaire et final, élaborés selon la procédure normale ou urgente, ont été adoptés.

10. La présente demande d'avis urgent est liée au processus d'adhésion du Monténégro à l'UE et, en particulier, à la nécessité de satisfaire aux exigences des critères de référence provisoires des Chapitres de négociation 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, Liberté et Sécurité) avant la publication du Rapport d'évaluation des critères de référence provisoires (IBAR) en juin 2024. Parallèlement à la soumission à la Commission de Venise, le projet de loi a été publié sur le site web du ministère de la Justice pour consultation publique.

11. Les derniers avis (un ordinaire et un urgent) de la Commission de Venise sur cette loi ont été adoptés/entérinés en mars et juillet 2021, respectivement. La Commission a analysé le projet d'amendements et sa version révisée à la lumière de ses recommandations précédentes (2014-2015).

12. Le présent avis urgent sur les suites données analysera le projet de loi à la lumière des recommandations de la Commission de Venise. Le projet de loi contient également un certain nombre d'autres amendements qui font écho à des recommandations antérieures de la Commission de Venise ; plusieurs nouvelles dispositions ont également été introduites. Dans le peu de temps dont elle dispose, la Commission de Venise se concentrera sur les éléments les plus importants du projet de loi. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

III. Analyse

13. Il convient de rappeler que le ministère public du Monténégro comprend le parquet général, le Bureau spécial (voir l'avis urgent sur les suites données [CDL-PI\(2024\)011](#)), deux parquets supérieurs et 13 parquets de base (article 11 du projet de loi).

A. Projet d'amendements concernant les recommandations de 2021

1. Consultations préalables avec le public et les principales parties prenantes

14. La Commission de Venise comprend l'importance de l'adoption en temps voulu du projet de loi actuel pour le processus de l'adhésion à l'UE et se félicite de sa publication pour consultation publique. La Commission a également pris note des préoccupations exprimées par certains interlocuteurs, qui estiment que le débat public aurait pu être plus long, que les consultations avec la société civile ont été informelles et qu'il n'y a eu qu'une invitation à soumettre des observations écrites.

15. La Commission rappelle que « lorsque les décisions portent sur des questions d'une importance majeure pour la société, comme la justice pénale et la lutte contre la corruption,

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)005](#) Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le Procureur de l'Etat.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)010](#) Avis sur le projet d'amendement de la Constitution du Monténégro et sur les projets d'amendement de la loi sur les tribunaux, de la loi sur le ministère public et de la loi sur le conseil de la magistrature.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)024](#), Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire.

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur les projets d'amendement de trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général et au Conseil judiciaire (anglais uniquement).

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Ministère public.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)003](#), Avis final concernant le projet de loi révisé sur le Ministère public.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Avis sur les projets d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption et [CDL-AD\(2021\)030](#), Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public.

des consultations larges et approfondies sont des conditions clés pour l'adoption d'un cadre juridique opérationnel et acceptable par les personnes actives dans le domaine concerné ».⁸ Par conséquent, comme dans les avis précédents, les autorités sont invitées à assurer un dialogue approfondi avec les principales parties prenantes, y compris la société civile, aux stades ultérieurs du processus législatif.

2. Conseil des procureurs

a. Composition

16. Conformément à l'article 18 du projet de loi, le Conseil des procureurs (CP) est composé du Procureur général (PG) (président *de droit*) et de dix membres, comme suit : *cinq* procureurs d'État (dont quatre du parquet général, du parquet spécial, des hauts parquets et un du parquet de base) élus et révoqués par la conférence des procureurs ; *quatre* éminents juristes élus et révoqués par le Parlement (*trois* - dont un avocat - sont proposés par l'organe de travail compétent du Parlement et *un* est nommé par les ONG) et *un* membre nommé par le ministre de la Justice parmi son propre personnel.

17. Ainsi, dans le futur CP, les procureurs retrouveront une (légère) majorité, avec le PG, ce qui n'est pas contraire aux normes européennes. La configuration proposée revient à l'équilibre de 2014, que la Commission de Venise avait jugé approprié.⁹ En outre, selon l'avis 2023 du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), « Dans les Conseils à composition mixte, il serait préférable que les membres procureurs constituent la majorité, élus par leurs pairs ».¹⁰

b. Mode d'élection des membres non professionnels

18. Il est rappelé que l'élection de tous les membres non professionnels par le Parlement à la majorité simple au même moment (donc par la même majorité politique et uniquement les personnes qui ont le soutien des partis majoritaires au Parlement) reste une source de préoccupation car elle comporte de sérieux risques de politisation. En mars 2021, la Commission de Venise a proposé plusieurs solutions à cet égard : a) l'élection des membres non professionnels par le Parlement à la majorité qualifiée (avec un mécanisme antiblocage efficace) ; b) 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) ; c) la présentation, voire la désignation directe par des acteurs extérieurs non gouvernementaux (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.).

19. Dans son avis urgent de juillet 2021, la Commission de Venise a rappelé qu'il était nécessaire de veiller à ce que le CP ne soit pas politisé. La Commission n'a pas considéré que l'élection par le Parlement à la majorité simple soit propice à la neutralité politique ou du moins au pluralisme. Elle a noté que lorsque les systèmes de vote à la majorité qualifiée ou proportionnelle n'apparaissent pas comme une solution acceptable, la majorité simple ne peut être acceptée comme solution transitoire que si elle est assortie de solides garanties supplémentaires. Au lieu de cela, les autorités ont introduit deux mesures visant à atténuer le risque de politisation du CP : les nouveaux critères d'inéligibilité et la nomination d'un membre non professionnel par les ONG.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale, paragraphe 39. Concernant l'importance des consultations préalables avec le public et les principales parties prenantes, voir [CDL-PI\(2021\)003](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures d'élaboration des lois et la qualité de la loi, paragraphes 28-100 (anglais uniquement).

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphe 38.

¹⁰ CCPE, [Avis n° 18 \(2023\)](#) sur les Conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie de gestion des procureurs, paragraphe 46.

- *Critères d'inéligibilité*

20. Dans son avis urgent de juillet 2021, la Commission de Venise s'est félicitée de l'introduction de nouveaux critères d'inéligibilité (ne pas avoir été élu ou membre du gouvernement au cours des cinq dernières années ; ne pas avoir été membre d'un parti politique jouant un rôle de premier plan ; exclure les parents proches, les conjoints et les partenaires d'hommes politiques ; ne pas avoir été procureur - article 18), qui créent une « distance de sécurité » entre les membres non professionnels et la politique partisane. La Commission a estimé qu'elles devaient continuer à s'appliquer pendant toute la durée du mandat des membres du CP et a recommandé l'élaboration d'une procédure à cet égard. Aucune procédure de ce type n'a été prévue dans le projet de loi. Par conséquent, cette recommandation n'a pas été suivie et la Commission la réitère.

- *Nomination d'un membre non professionnel du CP par les ONG*

21. En ce qui concerne le membre non professionnel désigné par les ONG et approuvé/révoqué par le Parlement, la Commission de Venise a formulé plusieurs recommandations : le candidat proposé par ces ONG ne devrait pas participer au vote sur les autres candidats membres non professionnels. Le Parlement devrait décider séparément d'approuver un tel candidat ; le critère de l'égalité formelle de toutes les ONG devrait être abandonné, et les ONG les plus expérimentées et les plus anciennes devraient avoir le droit de présenter plus d'un candidat ; la loi devrait contenir un mécanisme de sélection d'un candidat, au cas où aucun ne recevrait plus de soutiens que les autres ; le choix devrait rester entre les mains des ONG et ne devrait pas être laissé à la discrétion du Parlement.¹¹ Aucune de ces recommandations n'a été suivie. C'est pourquoi la Commission les réitère.

22. En outre, la Commission a conclu que, bien que les deux mesures d'atténuation susmentionnées aillent dans la bonne direction pour réduire la politisation, elles ne sont pas encore suffisantes pour éliminer complètement les risques de politisation inhérents à l'élection à la majorité simple.¹² Les autorités ont donc été encouragées à améliorer leur modèle. Cependant, aucune amélioration de ce type ne semble avoir été apportée dans le projet de loi, et les recommandations précédentes restent valables.

c. *Nécessité d'une solution plus durable*

23. Plus important encore, la Commission a précédemment noté que « la Constitution du Monténégro ne fixe pas la composition du Conseil des procureurs et le mode d'élection de ses membres, mais laisse ces questions à une loi ordinaire. La Commission de Venise a déjà recommandé que la composition et les compétences essentielles du Conseil des procureurs soient inscrites dans la Constitution. Malheureusement, cette recommandation n'a pas été suivie au Monténégro. Dans l'avis de 2015, la Commission de Venise a également suggéré que l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection des membres non professionnels pourrait être introduite dans la loi, et cette recommandation reste valable. Le législateur monténégrin devrait envisager d'introduire l'une des voies alternatives pour assurer la dépolitisation, telles que celles mentionnées ci-dessus. Toutefois, tout mécanisme juridique ne fonctionnera que s'il est associé à une volonté politique. Un futur Parlement, dominé par une majorité différente, pourrait être tenté d'essayer de s'assurer un contrôle des membres non professionnels et, à travers eux, du Conseil des procureurs. Par conséquent, il est fortement recommandé de trouver une solution plus durable et de fixer la composition du Conseil des Procureurs et le mode d'élection de ses membres dans la Constitution elle-même

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)030](#), paragraphe 67.

¹² *Ibid*, paragraphe 68.

– comme c'est le cas pour le Conseil des juges.¹³ La Commission de Venise réitère sa recommandation selon laquelle un amendement constitutionnel à cet égard est nécessaire.

d. Observations sur les conditions d'éligibilité des membres non professionnels

24. Selon l'article 26 du projet de loi, les conditions de nomination d'un membre du CP parmi d'éminents juristes requièrent un âge minimum de 40 ans et augmentent l'expérience professionnelle minimale de 10 à 15 ans en tant que juge, procureur, avocat, notaire, huissier de justice, professeur de sciences juridiques ou dans l'exercice d'autres fonctions juridiques. En outre, les candidats doivent jouir d'une bonne réputation personnelle et professionnelle et ne pas avoir été condamnés pour des infractions pénales qui rendent les procureurs indignes d'exercer leurs fonctions. L'organe de travail compétent du Parlement joue un rôle clé dans la publication des appels à candidatures, la présélection des candidatures reçues et la proposition de la liste finale des candidats au Parlement pour la nomination (articles 26a, 26b et 26c).

25. La Commission de Venise réitère que les points suivants de l'article 26 doivent être clarifiés.

26. Tout d'abord, l'expression « autres affaires juridiques » est trop vague et risque de donner lieu à diverses interprétations, car elle pourrait couvrir un large éventail de questions/professions dans le domaine juridique qui ne sont pas pertinentes pour le profil requis du candidat. Plusieurs interlocuteurs ont également fait part de leurs préoccupations à cet égard. La Commission réitère sa recommandation précédente de préciser le sens de l'expression « autres affaires juridiques ».

27. Deuxièmement, la condition selon laquelle les candidats membres non professionnels doivent avoir une « bonne réputation personnelle et professionnelle » est trop vague pour être utilisée comme critère d'évaluation objectif. Comme l'a noté le CCPE dans son avis 2023, « Les membres des Conseils des procureurs, qu'ils soient ou non des procureurs, doivent être sélectionnés sur la base de critères clairs et équitables prédéterminés dans le cadre d'une procédure transparente. Un ensemble de règles prenant en compte les critères d'éligibilité devrait être établi à l'avance. Les compétences, l'expérience, l'intégrité, l'indépendance, l'impartialité et les autres facteurs pertinents des candidats devraient être décrits et pris en considération ».¹⁴ La Commission de Venise rappelle également « la nécessité de nommer à la fonction de procureur des personnes de qualité, aux compétences reconnues et de moralité irréprochable. Les qualités requises d'un procureur sont analogues à celles que l'on attend d'un juge, ... Il est évident qu'un système dans lequel le procureur et le juge respectent les plus hautes valeurs d'intégrité et d'impartialité, assure une protection des droits de l'homme ».¹⁵ La Commission de Venise recommande de remplacer « bonne réputation personnelle et professionnelle » par « impartialité, intégrité et compétence professionnelle ».

28. Troisièmement, en ce qui concerne le membre du CP qui est avocat, la Commission de Venise souhaite formuler les observations suivantes. Comme indiqué au para. 18 ci-dessus, l'élection de tous les membres non professionnels par le Parlement à la majorité simple reste une source de préoccupation car elle comporte de sérieux risques de politisation. L'une des solutions proposées par la Commission de Venise dans ce contexte consistait en la nomination des membres non professionnels par des acteurs externes non gouvernementaux (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.). Par conséquent, la Commission

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), paragraphe 43.

¹⁴ CCPE, [Avis n° 18 \(2023\)](#) sur les Conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie de gestion des procureurs, paragraphes 51-52.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)40](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le Ministère public, paragraphes 18-19.

de Venise recommande de préciser dans la loi que le membre avocat est désigné par le barreau. Deuxièmement, il faut veiller à éviter un conflit d'intérêts car un avocat de la défense participant à un procès pénal serait en même temps membre du CP. La Commission de Venise recommande de réduire ce risque par des règles spécifiques et précisément formulées en matière de conflits d'intérêts.

e. Remplacement anticipé de tous les membres du PC

29. Dans ses avis de 2021, la Commission de Venise a estimé qu'un renouvellement complet de la composition du CP après chaque élection parlementaire lorsque la majorité au pouvoir change ou chaque fois que les dispositions concernant le nombre/la proportion de ses membres sont modifiées (ce qui est cas au Monténégro en raison des changements fréquents dans l'équilibre entre les membres du parquet et les membres non professionnels) pourrait constituer une atteinte à son indépendance et créer un dangereux précédent à cet égard. La Commission a également noté qu'un tel renouvellement ne pouvait être justifié que lorsque le mode de nomination passait de la majorité simple à la majorité qualifiée, car cela présenterait un risque moindre de politisation du CP.¹⁶

30. L'article 19 du projet de loi modifie la durée du mandat du CP, qui passe de quatre à cinq ans. Les membres actuels du CP ont été nommés en janvier 2022, avec un mandat alors fixé à quatre ans qui expirera fin 2025.

31. L'élection de tous les membres non professionnels du CP par le Parlement à la majorité simple est maintenue dans le projet de loi. Ainsi, le motif exceptionnel susmentionné pour le renouvellement complet du CP n'existe pas. Le projet de loi ne contient pas non plus de dispositions transitoires claires (les articles 184 et 184c indiquent les années précédentes des élections du CP). Lors de la réunion en ligne, les représentants du ministère de la Justice ont informé les rapporteurs que la composition actuelle du CP poursuivra ses travaux jusqu'à l'expiration de son mandat, ce qui est bienvenu. Toutefois, la Commission de Venise recommande d'introduire une disposition transitoire claire dans le projet de loi à cet égard.

3. Élection du PG titulaire et nomination du PG intérimaire

32. Dans son avis urgent de juillet 2021, la Commission de Venise a accepté, à titre transitoire, la nomination d'un Procureur général par intérim par le CP afin d'éviter l'impasse constitutionnelle consécutive au départ à la retraite du précédent Procureur général. La Commission a néanmoins souligné que de telles dispositions transitoires ne constituent pas une solution au problème grave de la nécessité de trouver un large consensus politique sur le prochain PG.

33. Le 29 janvier 2024, le Parlement du Monténégro a élu le nouveau PG avec 61 voix (sur 81). L'élection était restée en suspens pendant quatre ans en raison de l'absence de consensus entre les partis. Rappelant que l'article 91 de la Constitution exige une majorité qualifiée (deux tiers) pour élire le PG, la Commission de Venise se félicite du consensus atteint et confirme que sa recommandation à cet égard a été suivie.

34. En ce qui concerne le PG par intérim, la Commission a recommandé de l'élire parmi les procureurs de haut rang ; la Commission a également recommandé d'abandonner les propositions visant à nommer le PG intérimaire pour un mandat de six mois, renouvelable une fois. L'article 48 du projet de loi prévoit que le Conseil des procureurs désigne le PG par intérim parmi les procureurs au sein du Parquet général, à l'exception de ceux qui sont membres du CP. La même personne ne peut être nommée deux fois PG par intérim. Par conséquent, les recommandations de la Commission ont été suivies.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), paragraphes 45-48 et [CDL-AD\(2021\)030](#), paragraphe 46.

4. Obligations de rendre des comptes

35. Dans l'avis urgent de juillet 2021, la Commission de Venise a recommandé de préciser dans la loi que les rapports du Procureur général et du procureur spécial en chef au Parlement ne devraient pas porter sur des affaires individuelles - en cours ou terminées - et que la loi devrait permettre au Procureur général de donner une justification raisonnable au Parlement pour l'absence de rapport ou de comparution devant lui.

36. L'article 147, paragraphe 5, du projet de loi prévoit une telle exception pour les cas individuels - la référence aux affaires « en cours » sera supprimée. En outre, le para. 7 de l'article 147 exige que le PG fournisse des « justifications » en cas de non-présentation du rapport dans le délai imparti. En l'absence de telles « justifications », le Parlement ou son organe de travail compétent peut soumettre un avis, des évaluations, des suggestions et des recommandations au CP. Par conséquent, la recommandation de la Commission a été suivie.

B. Autres amendements

37. D'autres amendements aux dispositions existantes de la loi ou de nouvelles dispositions ont été introduits dans la loi. Compte tenu de leur importance et de leur pertinence par rapport aux recommandations précédentes de la Commission de Venise, ils sont également analysés dans le présent avis urgent sur les suites données.

1. Formation initiale des candidats procureurs

38. Conformément à l'article 66 du projet de loi, les candidats procureurs doivent suivre une formation initiale comprenant une partie théorique et une partie pratique. Le projet d'amendement à l'article 66 propose de réduire la durée de la formation initiale de 18 à six mois et de suivre la partie pratique de la formation dans les locaux des parquets de base en fonction du lieu de résidence du candidat. Lors des réunions en ligne, la plupart des interlocuteurs ont accueilli favorablement les changements susmentionnés visant à remédier aux pénuries de personnel. Il a été mentionné que la décentralisation de la formation attirerait de jeunes candidats, car la réglementation actuelle décourage les principaux candidats potentiels de vivre dans les régions en raison du coût élevé de la vie dans la capitale et de la faible rémunération.

39. La Commission de Venise se félicite de la décentralisation de la partie pratique de la formation initiale. Cette option réduira la durée de l'ensemble de la formation et améliorera l'accessibilité dans les régions. En même temps, selon l'article 66, la partie théorique de la formation doit être complétée dans la capitale. La Commission de Venise encourage les autorités à prendre des mesures pour faciliter l'accès à la partie théorique de la formation aux jeunes professionnels venant de toutes les régions du pays, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour vivre dans la capitale pendant la période de formation théorique.

40. D'autre part, une réduction aussi importante de la durée totale de la formation affectera sans aucun doute sa qualité. La Commission de Venise rappelle que la Commission européenne a déjà critiqué la réduction de la durée de la formation initiale des juges et des procureurs de 18 à 12 mois, notant que « le Monténégro n'a pas consulté la Commission européenne sur ces amendements, qui ne sont pas conformes aux normes européennes et aux recommandations déjà soumises au Monténégro ».¹⁷ Le CCPE a également noté à cet égard qu'« [i]l ne peut y avoir un système effectif de poursuite ni de confiance du public sans un niveau de compétence et d'intégrité professionnelles le plus élevé possible. Les

¹⁷ Commission européenne, Rapport Monténégro 2023, p. 29 (anglais uniquement).

procureurs devraient donc bénéficier d'une formation initiale et continue en vue de leur spécialisation ». ¹⁸

41. Si la décentralisation partielle de la formation initiale est une nouveauté importante pour le développement et la dotation en personnel du ministère public, les connaissances et compétences professionnelles nécessaires aux procureurs nouvellement nommés sont tout aussi importantes pour l'efficacité et l'indépendance du ministère public. Les autorités pourraient envisager d'aligner le programme et la durée de la formation initiale sur les normes européennes.

2. Transferts

42. La Commission de Venise rappelle qu'en 2008 déjà, elle avait noté que « [s]i l'on introduit la possibilité de détacher un procureur contre sa volonté, il faut prévoir des garanties pour compenser les risques potentiels en découlant. Tandis qu'une procédure pleine et entière de recours avec effet suspensif contre l'ordre de détachement risquerait d'entraver la capacité à faire face à des situations urgentes de pénurie de personnel, le procureur détaché pourrait être autorisé à protester auprès du [CP], ce qui permettrait au minimum un examen a posteriori du détachement contesté ». ¹⁹ En 2014, il a été noté qu'étant donné que les décisions de transfert sont prises par le CP, l'article 40 (actuel) permettant un litige administratif à son encontre devrait être applicable. « Il n'en serait pas moins souhaitable de mentionner expressément une voie de recours contre les décisions de mutation, et de préciser clairement les critères à prendre en compte dans une telle décision ». ²⁰ En 2015, la Commission a souligné, une fois de plus, l'importance de garantir la possibilité de faire appel contre les transferts sans consentement. ²¹ En ce qui concerne la réorganisation comme l'un des motifs de transfert, la Commission de Venise a noté dans son avis de mars 2021 que « le processus de réorganisation prendrait des mois. Le résultat le plus probable de cette réorganisation sera un chaos administratif qui entraînerait des retards injustifiés ... pendant de nombreux mois ». ²²

43. Les articles 81 à 85 bis du projet de loi distinguent quatre types de transferts décidés par le CP :

- Transfert, avec consentement, pour une durée maximale d'un an, à un autre parquet de la même instance ou d'une instance inférieure afin d'améliorer le fonctionnement de ce dernier (en cas de difficultés dues à des récusations, à un arriéré massif d'affaires ou à d'autres raisons justifiées) (article 81).
- Transférer, avec consentement et pour une durée maximale de trois ans, au ministère de la Justice, à l'entité juridique habilitée à former les procureurs ou au Secrétariat du CP pour contribuer à l'amélioration du travail du ministère public (article 83).
- L'article 84 prévoit des transferts permanents et temporaires, sans consentement, au même niveau dans un autre parquet (article 84) pour les raisons suivantes :
 - a) *Transfert obligatoire permanent* à la suite de la réorganisation, qui entraîne la diminution ou la suppression du nombre de postes des procureurs, et
 - b) *Transfert temporaire obligatoire* en raison de l'absence de procureurs dans un parquet (incapacité temporaire de travailler, autre absence ou autres raisons justifiées) - jusqu'à ce que ces raisons soient éliminées, mais pas plus de six mois.

¹⁸ CCPE, [Avis n°9 \(2014\)](#) sur « Les normes et principes européens concernant les procureurs », paragraphe 57.

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)005](#), paragraphe 48.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphe 81.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)003](#), paragraphe 45.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), paragraphe 33.

- L'article 85 prévoit la mutation volontaire permanente vers un autre parquet de la même instance ou d'une instance inférieure, qui requiert un mandat permanent et une évaluation des performances « excellente » ou « bonne ». L'article 85 bis prévoit une indemnisation en cas de transfert d'un procureur d'une région à une autre.

44. La Commission de Venise se félicite de l'existence de la composante indemnisation dans le projet de loi. Le transfert d'un procureur, même pour une courte période, est une option très coûteuse, car le procureur devrait bénéficier d'un logement approprié et d'autres compensations pour le changement important de son mode de vie.²³ La Commission rappelle que les transferts d'un parquet à un autre devrait viser à soutenir le fonctionnement normal de ce dernier, c'est-à-dire être une mesure organisationnelle et non une punition.

45. Toutefois, à la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise estime que sa recommandation précédente de prévoir le droit de recours contre les décisions de transfert obligatoire n'a pas été prises en compte. Par conséquent, elle reste valable.

46. En outre, la Commission estime que l'article 84 modifié présente plusieurs risques en raison de l'absence de recours et de l'imprécision des dispositions suivantes.

47. Selon l'article 40, para. 1, les décisions des CP sont susceptibles de recours et « un contentieux administratif peut être engagé à leur encontre, sauf disposition contraire de la présente loi ». Le projet de modification de l'al. 3 du même article précise les types de décisions du CP susceptibles de faire l'objet d'un tel recours : sélection des candidats au poste de procureur, sélection et révocation du chef du bureau du procureur, cessation des fonctions de procureur, et autres droits et obligations des procureurs et des chefs des bureaux du procureur. Les transferts au titre de l'article 84 ne font pas partie de ces motifs, et il n'est pas précisé si les « autres droits et obligations » comprennent les transferts obligatoires. L'article 40, paragraphe 1 précise que d'autres recours possibles doivent être prévus par cette loi, ce qui n'est pas le cas non plus. Dans ce contexte, la Commission de Venise réitère sa recommandation de mentionner explicitement dans la loi le droit de faire appel des décisions de transfert obligatoire et de donner des indications plus détaillées sur les critères à prendre en compte lors de l'adoption d'une telle décision.

48. L'article 84, paragraphe 2, concernant l'« incapacité temporaire de travail » prévoit des motifs supplémentaires tels que « l'absence d'autres justifications ». Formulée de manière aussi générale, cette disposition risque d'être appliquée de manière arbitraire. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de préciser les types d'absence et les motifs.

49. La formulation de la disposition « pour une période allant jusqu'à ce que les raisons qui ont causé cet état soient éliminées, mais pas plus de six mois » semble contradictoire car il n'est pas précisé ce qui se passe si l'« incapacité temporaire de travailler » dure plus de six mois. Ce manque de clarté pourrait suggérer que le transfert du même procureur pourrait être renouvelé ou qu'il faudrait, à chaque fois, trouver un autre procureur disponible pour assurer ce transfert - ce qui constitue un autre risque pour la stabilité du système du ministère public compte tenu des pénuries de personnel signalées. Ce point n'est pas clair dans le projet de loi et devrait être précisé.

3. Évaluation

50. Dans son avis de 2015, la Commission de Venise a estimé que les dispositions de la loi relatives à l'évaluation « sont manifestement restées les mêmes ... c'est pourquoi les

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de «L'Ex-République yougoslave de Macédoine», paragraphe 59.

observations et recommandations formulées par la Commission à ce sujet restent applicables... Il était recommandé en particulier de prévoir une commission d'évaluation plus indépendante et de revoir les critères d'évaluation ». ²⁴ Les recommandations détaillées de 2014 restent pertinentes ; la Commission de Venise examinera certains amendements spécifiques proposés dans le projet de loi.

51. L'article 86 stipule que le travail des procureurs ayant un mandat permanent, à l'exception du Procureur général et des procureurs du parquet général, est évalué tous les quatre ans conformément au plan d'évaluation. Cependant, la Commission avait recommandé qu'une indication soit fournie concernant les raisons pour lesquelles les procureurs du parquet général étaient exclus de l'évaluation et avait souligné que « le travail de tous les procureurs devrait être évalué, à l'exception peut-être de celui du Procureur général ». ²⁵ Une telle justification n'ayant pas été fournie, la recommandation de la Commission reste valable.

52. En ce qui concerne les sous-critères d'évaluation des connaissances professionnelles et des aptitudes générales à exercer les fonctions du procureur (articles 89 et 90), la Commission de Venise a noté que « [c]ertains des sous-critères proposés, en particulier ceux qui sont quantitatifs ..., devraient faire l'objet d'un examen soigneux, de sorte que la mesure quantitative du travail ne se fonde pas uniquement sur le nombre d'affaires, sans égard pour leur complexité. Le nombre des condamnations obtenues ne devrait jamais être un critère. Aucun procureur ne doit avoir un intérêt personnel à obtenir la condamnation. ... Le succès des recours ne doit pas non plus constituer un critère. S'il est tout à fait raisonnable d'examiner le travail de tout procureur dont les « résultats » s'écartent de plus de 20 % de la moyenne, l'évaluateur doit être ouvert à toute explication susceptible de les justifier ». ²⁶

53. La Commission de Venise considère qu'il est contradictoire d'évaluer la qualité du travail « sur la base du nombre d'actes d'accusation acceptés, du nombre d'actes d'accusation confirmés, du nombre de jugements de condamnation et du nombre d'appels adoptés » (article 89, paragraphe 4) plutôt que, par exemple, sur la base de la qualité de la rédaction juridique, de la complexité des affaires, du niveau de raisonnement juridique fourni dans les documents de procédure, de l'application des critères d'efficacité de l'enquête (adéquation, indépendance, exhaustivité, célérité, ouverture au contrôle du public/accès aux victimes ou à leurs familles). Sur la base de ses observations précédentes, la Commission de Venise recommande d'améliorer les critères d'évaluation, en donnant la priorité aux critères qualitatifs, conformément aux normes européennes.

4. Révocation des membres du PC

54. Conformément à l'article 30, tout membre du CP est licencié si : 1. Il/elle exerce ses fonctions de manière non scrupuleuse ou non professionnelle (c'est-à-dire une action contraire aux pouvoirs statutaires, comme un manquement aux devoirs statutaires) ; 2. il est condamné pour une infraction pénale (est poursuivi *de droit*, pour laquelle une peine d'emprisonnement est prescrite) qui le rend indigne de l'exercice de ses fonctions. Un membre du CP issu des rangs des procureurs est également démis de ses fonctions s'il a fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive et exécutoire pour des fautes disciplinaires graves et les plus graves. La motion de révocation est déposée par le CP auprès de l'autorité qui l'a nommé, et le mandat du membre du CP concerné(e) prend fin à la date à laquelle l'organe de nomination le révoque. Il est également précisé que les dispositions régissant la procédure d'établissement de la responsabilité disciplinaire des procureurs s'appliquent aux membres du CP.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)003](#), paragraphe 47.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphe 82.

²⁶ *Ibid.*, paragraphes 86-87.

55. La Commission de Venise fait les observations suivantes concernant l'article 30.

56. L'article 30, al. 1 prévoit deux motifs de révocation. Le premier est lié aux pouvoirs et obligations statutaires des membres du CP, et le second motif (infraction pénale punie d'une peine d'emprisonnement) est similaire à celui contenu dans l'article 108 (infractions disciplinaires). L'article 30, paragraphe 4 modifié exige l'existence d'une « sanction disciplinaire définitive et exécutoire imposée [...] pour les fautes disciplinaires graves et les plus graves ». Cet amendement fait écho à l'observation de 2014 de la Commission de Venise selon laquelle « des sanctions disciplinaires peuvent parfois être infligées pour des actes relativement mineurs, ce qui rendrait la révocation disproportionnée ».²⁷ Par conséquent, la Commission de Venise se félicite de la clarification apportée à cet égard. L'article 30, paragraphe 5 stipule que la motion de révocation d'un membre du CP est déposée par le CP auprès de la Conférence des procureurs, du Parlement et du ministère de la Justice. Toutefois, le projet de loi ne dit rien sur ce qui se passe si la motion est rejetée.

57. La Commission de Venise réitère sa préoccupation²⁸ quant au fait que la proposition de licenciement peut être refusée même s'il existe des motifs de licenciement, rappelant que selon la procédure d'établissement de la responsabilité disciplinaire (articles 112-116 en particulier), la motion de licenciement devrait être fondée sur une décision finale adoptée par le comité disciplinaire (pour les infractions « graves ») ou le CP (pour les infractions « les plus graves »). En d'autres termes, l'enquête préliminaire et la collecte de preuves ont été menées par le procureur disciplinaire en vertu des articles 112-113 du projet de loi, prouvant qu'un membre du CP a manqué à ses devoirs disciplinaires.

58. La Commission de Venise réitère sa précédente recommandation de supprimer la disposition relative à la remise de la décision de révocation à l'organe d'élection - un organe externe et parfois politique - et de faire en sorte que la révocation soit décidée par les autres membres du CP, à la majorité qualifiée, en l'absence du membre concerné.

5. Transparence des travaux du PC

59. Selon le nouvel article 42, les travaux du CP sont publics, sauf dans les cas suivants : détermination de la responsabilité disciplinaire des procureurs (à moins qu'ils ne demandent une audience publique) et examen des plaintes concernant la légalité du travail des chefs des parquets et des procureurs, dans des cas spécifiques.

60. Dans son avis 2023, le CCPE note que « [p]our renforcer la confiance du public dans le système judiciaire, les Conseils des procureurs devraient agir avec transparence et rendre compte de leurs activités, par le biais des rapports périodiques ou d'autres moyens appropriés ».²⁹ La Commission de Venise rappelle que « la plupart des procédures du Conseil sont d'ordre personnel (élections, révocation) et les intéressés (les candidats à un poste de procureur ou des procureurs en exercice) ne sont pas des acteurs politiques. Les renseignements les concernant ne devraient donc pas être révélés au public. Par ailleurs, des impératifs de sécurité ou d'autres raisons liées à la protection des données à caractère personnel pourraient aussi exiger la tenue de séances à huis clos ».³⁰

61. La Commission de Venise se félicite de la nouvelle disposition susmentionnée, qui clarifie les modalités des audiences *publiques* et à *huis clos* afin de trouver un équilibre entre la transparence et le besoin de confidentialité, en particulier dans les affaires sensibles telles que les procédures disciplinaires. Elle fait écho à ses recommandations de 2011 et 2012 sur

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphe 53.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphes 54-56 et [CDL-AD\(2015\)003](#), paragraphe 26.

²⁹ CCPE, [Avis n° 18 \(2023\)](#), paragraphe 84.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)029](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des Procureurs de l'Etat de Serbie, paragraphe 40.

la transparence en matière de procédures disciplinaires. Par ailleurs, la disposition permettant au procureur de l'État dont la responsabilité est engagée d'exiger un débat public dans son affaire est également louable, car elle offre aux individus la possibilité de plaider en faveur de la transparence et de l'équité dans leurs procédures.

6. Éthique et discipline

a. Interaction entre les principes de conduite éthique et les règlements disciplinaires

62. Le projet de loi introduit un nouveau chapitre concernant l'éthique des procureurs (articles 107a-107d). Il précise le champ d'application du code d'éthique des procureurs ainsi que la composition et la compétence de la Commission d'éthique, laquelle prend des décisions en cas de violation du code d'éthique et émet des avis et des lignes directrices. Le projet de loi réglemente également qui peut s'adresser à la Commission d'éthique, comment la Commission agit sur les initiatives soumises et introduit le droit à un recours juridique contre les décisions de la Commission.

63. Rappelant que « le respect des règles éthiques est un devoir fondamental devant guider l'action des procureurs », ³¹ la Commission de Venise se félicite de l'introduction d'un chapitre thématique distinct dans le projet de loi. La responsabilité éthique et disciplinaire devrait être distincte et réglementée par la loi afin que les procureurs puissent connaître à l'avance les types et les conséquences des fautes éthiques, d'une part, et des infractions disciplinaires, d'autre part, ainsi que les moyens de protéger leurs droits. Il est rappelé et souligné que les normes éthiques ne doivent pas être confondues avec un régime disciplinaire. « Les normes éthiques visent à obtenir, de manière optimale, les meilleures pratiques professionnelles, alors que le régime disciplinaire est essentiellement destiné à sanctionner les manquements dans l'accomplissement de leurs devoirs ». ³²

64. La Commission de Venise note que le projet de loi est muet quant aux conséquences de la violation du code d'éthique constatée par la Commission d'éthique. La Commission de Venise note également que certaines infractions disciplinaires énumérées à l'article 108 (par exemple, un comportement inapproprié dans un lieu public) peuvent également conduire à une faute d'éthique. La Commission de Venise rappelle que « [l]a discipline n'intervient que lorsque les recommandations éthiques ont été enfreintes de manière répétée ou grave ». ³³ « L'objectif d'un code d'éthique est totalement différent de celui d'une procédure disciplinaire. ... Cependant, des violations graves des normes éthiques peuvent également impliquer des fautes et des négligences qui devraient, conformément à la loi, conduire à des sanctions disciplinaires ». ³⁴ Des dispositions explicites devraient être prévues dans la loi à cet égard.

65. En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, la Commission de Venise fait plusieurs observations sur la pertinence des dispositions modifiées de l'article 108, étant donné que certaines infractions disciplinaires « mineures » et « graves » sont décrites de manière quantitative (par exemple, « omission injustifiée de poursuivre dans au moins trois/deux cas »).

66. L'observation formulée au para. 52 ci-dessus - selon laquelle les critères quantitatifs doivent faire l'objet d'un examen attentif pour garantir que la quantité de travail ne sera pas mesurée simplement en comptant les affaires sans tenir compte de leur importance - est

³¹ CCPE, [Avis n° 13\(2018\)](#), paragraphe 21.

³² Recommandation [CM/Rec\(2010\)12](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités et son [Exposé des motifs](#), paragraphe 71.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), Kazakhstan, Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, paragraphe 28 (anglais uniquement).

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)035](#), Tadjikistan, Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, paragraphes 30-31 (anglais uniquement).

également pertinente ici. Certains interlocuteurs ont exprimé la crainte - que la Commission de Venise partage - que le fait de prendre en compte le nombre d'affaires plutôt que leur importance/complexité n'encourage un procureur à ignorer des affaires sensibles sans engager sa responsabilité. La Commission de Venise recommande que les critères pertinents de l'article 108 soient réexaminés.

b. Révocation du chef du parquet pour des raisons disciplinaires

67. L'article 126 du projet de loi exclut trois membres du CP de la possibilité de présenter une motion de destitution du chef d'un parquet. Une telle motion peut être déposée par le chef d'un parquet immédiatement supérieur, le Procureur général et le ministre de la Justice. Selon la note explicative, ce projet d'amendement est basé sur les recommandations précédentes de la Commission de Venise et vise à prévenir un conflit d'intérêt puisque la décision de révocation du procureur est prise par le CP.

68. La Commission de Venise rappelle sa recommandation formulée dans l'avis intermédiaire de 2014 selon laquelle « une plainte pouvant être déposée par une personne membre du Conseil ou représentée en son sein, une disposition devrait interdire à ladite personne de participer ensuite à la procédure ».³⁵

69. La Commission estime que le projet d'amendement ne répond pas directement à sa recommandation. Il exclut la possibilité pour les membres du CP non seulement de participer « ensuite à la procédure » mais également d'engager des procédures disciplinaires même s'ils disposent d'informations selon lesquelles des infractions susceptibles d'entraîner la révocation ont été commises. Les autorités sont donc invitées à reconsidérer le projet d'amendement dans le sens de la recommandation.

IV. Liens avec la loi sur le bureau du procureur spécial

70. Comme indiqué au paragraphe 2 ci-dessus, une demande d'avis urgent a également été soumise concernant le projet d'amendements à la loi sur le Bureau spécial du ministère public. Il est rappelé que la loi créant le Bureau spécial a été adoptée en 2015. Le Bureau spécial s'occupe de la criminalité organisée, de la corruption de grande ampleur, du blanchiment d'argent, du terrorisme et des crimes de guerre. Selon l'article 7 de la loi sur le Bureau spécial « les dispositions de la loi sur le ministère public s'appliquent aux questions qui ne sont pas régies par cette loi ».

71. Une analyse détaillée et des recommandations concernant la loi sur le Bureau spécial ont été fournies dans l'avis urgent sur les suites données [CDL-PI\(2024\)011](#) et dans les avis précédents de la Commission de Venise.³⁶

V. Conclusion

72. L'initiative du ministre monténégrin de la Justice d'améliorer la loi sur le ministère public est louable, de même que le compromis entre les partis pour l'élection du Procureur général et la volonté des parties prenantes nationales de contribuer au processus de l'adhésion à l'UE. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi réponde à certaines recommandations antérieures concernant l'élection du Procureur général et les modalités de nomination d'un Procureur général par intérim, en clarifiant les obligations en matière de rapport et en

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), paragraphe 96.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du ministère public, [CDL-AD\(2015\)002](#), Avis final concernant le projet de loi révisé sur le bureau spécial du ministère public, [CDL-AD\(2021\)012](#), Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le procureur pour la criminalité organisée et la corruption et [CDL-AD\(2021\)030](#), Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public.

prévoyant des garanties pour la révocation des membres du CP. La Commission se félicite également des nouvelles dispositions relatives à la transparence des travaux et de l'éthique du CP. Néanmoins, la Commission note également que la plupart des recommandations clés formulées dans les avis précédents n'ont pas été suivies et restent par conséquent valables.

73. En ce qui concerne le projet d'amendements proposés à la loi, la Commission de Venise attire donc à nouveau l'attention des autorités sur les recommandations clés pendantes :

- préciser que la composition actuelle du PC continuera à fonctionner jusqu'à l'expiration de son mandat ;
- clarifier les critères d'éligibilité des membres du CP ;
- améliorer le modèle transitoire pour poursuivre la dépolitisation du CP : concevoir une procédure permettant de vérifier que les critères d'inéligibilité continuent d'être respectés tout au long du mandat des membres du CP et améliorer le processus de nomination d'un membre non professionnel par les ONG ;
- il est fortement recommandé de trouver une solution plus durable et de décrire la composition du Conseil des Procureurs et le mode d'élection de ses membres dans la Constitution elle-même – comme cela est fait pour le Conseil des juges.

74. La Commission formule également les recommandations suivantes concernant d'autres amendements :

- prévoir que le droit de recours contre les décisions de transfert obligatoire et des indications plus détaillées sur les critères à prendre en compte lors de l'adoption d'une telle décision soient explicitement mentionnés dans la loi ;
- améliorer la portée et les critères de l'évaluation conformément aux normes européennes ;
- clarifier la procédure et les critères de responsabilité éthique et disciplinaire ;
- clarifier la procédure de révocation des membres du PC et du chef du bureau du procureur.

75. Enfin, la Commission de Venise encourage les autorités à faciliter l'accès à la partie théorique de la formation aux jeunes professionnels venant de toutes les régions du pays et à aligner la durée et le programme de la formation initiale sur les normes européennes.

76. Les recommandations susmentionnées sont pour la plupart des répétitions. Dans ses huit avis précédents adoptés entre 2008 et 2021, la Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations. La liste complète des principales recommandations est annexée au présent avis urgent sur les suites données. La Commission invite les autorités à faire pleinement usage de ces recommandations afin de consolider la loi et de doter le ministère public des garanties durables nécessaires, en le protégeant du corporatisme et de la politisation.

77. La Commission invite également les autorités du Monténégro à assurer un dialogue approfondi avec les principales parties prenantes et la société civile aux stades ultérieurs du processus législatif.

78. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Monténégro pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

Annexe

2008-2021 : PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE VENISE CONCERNANT LA LOI SUR LE SERVICE DU PROCUREUR DE L'ÉTAT DE MONTENEGRO

(D'autres recommandations détaillées figurent dans le texte des avis)

CDL-AD(2008)005, Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le procureur d'État

1. Un procureur qui est détaché contre son gré devrait être autorisé à déposer une protestation non suspensive auprès du Conseil du ministère public.... 3. La suppression de la disposition relative aux rapports spéciaux à fournir à la demande du Parlement et du gouvernement doit être saluée. Si une telle disposition devait être réintroduite, elle devrait être formulée de manière à exclure les demandes concernant des cas individuels.

CDL-AD(2011)010, Avis sur les projets d'amendements à la Constitution du Monténégro, ainsi que sur les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux, à la loi sur le bureau du procureur général et à la loi sur le Conseil de la magistrature.

76. En outre, comme une modification de la Constitution ne suffirait pas à redresser la situation du pouvoir judiciaire au Monténégro, la Commission de Venise estime que la législation devrait également être modifiée dans le sens recommandé ci-dessus, notamment en ce qui concerne : a. La transparence et l'efficacité des procédures disciplinaires à l'encontre des ... procureurs. b. La composition de la chambre disciplinaire au sein du ... conseil des procureurs. ...d. Les compétences des ... conseils du procureur. E. L'amélioration des processus de nomination des ... procureurs.

CDL-AD(2012)024, Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire du Monténégro.

56. ... une modification de la Constitution du Monténégro ne suffira pas à redresser la situation du pouvoir judiciaire. La législation devrait également être modifiée pour garantir la transparence et l'efficacité des procédures disciplinaires à l'encontre des ... procureurs, la parité dans la composition du panel disciplinaire au sein du ... conseil des procureurs et l'amélioration des processus de nomination des ... procureurs.

CDL-AD(2013)028, Avis sur le projet de modification de trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général et au Conseil de la magistrature.

30. En ce qui concerne la nomination et la révocation du procureur suprême, bien que la proposition de procéder à deux tours de scrutin, à la majorité des deux tiers puis des trois cinquièmes, semble acceptable, la Commission de Venise considère que des alternatives plus appropriées pourraient être trouvées.

CDL-AD(2014)042, Avis intermédiaire sur le projet de loi relatif au ministère public.

123. ...Il est recommandé en particulier que :

- que le champ d'activité du ministère public soit limité au domaine pénal et que la loi stipule clairement que les procureurs de l'État exercent leurs fonctions de manière impartiale et objective, sur la base des principes de légalité et d'égalité devant la loi ;
- les procédures de proposition et d'élection des membres du conseil du ministère public parmi les procureurs de l'État soient simplifiées et qu'une représentation proportionnelle et équitable de tous les niveaux du ministère public soit assurée ; pour l'élection des membres éminents juristes, une majorité qualifiée des deux tiers et des mécanismes anti-blocage soient introduits ;
- afin d'accroître la crédibilité et la légitimation démocratique de la procédure disciplinaire et conformément à l'article 136 de la Constitution garantissant l'autonomie du ministère public, le plaignant disciplinaire et le président de la chambre disciplinaire soient élus parmi des avocats n'appartenant pas au ministère public (et sans demander l'avis de la session du parquet général de l'État) ;
- le système proposé de supervision par le ministère de la justice des activités de l'administration du ministère public soit révisé en vue de garantir le respect total et effectif des principes d'indépendance du ministère public et d'immunité fonctionnelle des différents procureurs de l'État.

124. La Commission de Venise souligne en outre, en ce qui concerne la future mise en œuvre du projet de loi, la nécessité d'assurer le plein respect des principes de continuité juridique et d'inamovibilité des procureurs actuels, ainsi que la stabilité des fonctions et l'autonomie des procureurs, des chefs de parquet et du parquet général dans son ensemble.

CDL-AD(2015)003, Avis final sur le projet de loi révisé sur le ministère public

71. Un certain nombre de questions soulevées par la Commission n'ont toutefois pas été abordées ou les solutions proposées doivent encore être améliorées, notamment :

- La multiplicité des structures de poursuite entraînant un risque de chevauchement des fonctions ;
- en relation avec le Conseil des procureurs :
 - les procédures d'élection du conseil du ministère public, en particulier : la nécessité de simplifier ces procédures et d'assurer la représentation équitable et proportionnelle des ministères publics de base au sein du conseil, ainsi que d'appliquer la majorité qualifiée pour l'élection des membres non professionnels du conseil ;
 - la décision de révocation des membres du conseil de la magistrature, qui devrait être prise uniquement par les autres membres du conseil, sans impliquer d'organes externes ;
 - la diversité des fonctions à exercer par le Conseil des procureurs et l'opportunité que certaines de ces fonctions (comme la conduite de tous les entretiens) soient exercées par le Conseil lui-même plutôt que d'être déléguées ;
- la nécessité d'une plus grande clarté pour certains critères de nomination au poste de procureur ainsi que pour le système de détachement/transfert des procureurs, où une possibilité de recours contre les transferts obligatoires devrait être prévue ;
- le système d'évaluation des performances, où une commission d'évaluation plus indépendante et des critères d'évaluation améliorés devraient être prévus ;
- la nécessité de nommer le procureur disciplinaire parmi d'éminents juristes et de reconsidérer la nomination des membres de la commission disciplinaire sur proposition du procureur général.

CDL-AD(2021)012, Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le ministère public et au projet de loi sur le bureau du procureur pour la criminalité organisée et la corruption.

59. La nouvelle composition envisagée du Conseil du procureur (qui comporterait une légère majorité de membres non professionnels) n'est pas en soi directement contraire aux normes européennes et pourrait s'expliquer par la nécessité d'éviter le corporatisme. Toutefois, dans le contexte actuel - où tous les membres non professionnels sont élus en même temps à la majorité simple des voix au Parlement - cette réforme pourrait conduire à une politisation accrue du Conseil du procureur. Pour l'éviter, les autorités ont le choix entre plusieurs options. Par exemple, les membres non professionnels peuvent être élus à la majorité qualifiée. Mais dans ce cas, un mécanisme anti-blocage efficace doit être mis en place. Une autre option serait d'élire les membres non professionnels sur la base d'un système proportionnel (afin qu'ils représentent différentes forces politiques) ou de prévoir leur nomination ou même leur désignation directe par des acteurs externes non gouvernementaux (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.) Idéalement, la composition et le mode d'élection des membres non professionnels devraient être inscrits dans la Constitution.

60. Le remplacement immédiat de tous les membres du Conseil de la magistrature actuellement en fonction n'est pas justifié et porte atteinte à leur inamovibilité. Le rôle du Conseil des procureurs est de garantir l'autonomie ou l'indépendance du système de poursuites. Pour atteindre l'équilibre souhaité entre les membres du parquet et les membres non professionnels, il suffirait d'élire un membre non professionnel supplémentaire et de révoquer un membre du parquet, par exemple par tirage au sort (ou, éventuellement, de réélire tous les membres du parquet), et d'attendre que le mandat des membres restants expire (ce qui ne saurait tarder).

61. En ce qui concerne l'impasse actuelle concernant l'élection du nouveau procureur général, la Commission de Venise regrette que la Constitution du Monténégro ne prévoit pas de mécanisme anti-blocage, malgré la recommandation antérieure de la Commission de Venise à cet effet. En attendant l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme anti-blocage approprié pour la nomination du procureur général, la loi devrait être modifiée pour prévoir que le procureur général sortant continuera d'exercer ses fonctions *ad interim*. Cette solution est susceptible d'inciter la majorité actuelle à trouver un compromis avec l'opposition pour élire un nouveau procureur général. Les propositions actuelles concernant un procureur intérimaire pouvant être nommé deux fois pour un mandat de six mois devraient être abandonnées. Une fois que le mécanisme anti-blocage sera introduit, la loi pourra être modifiée pour prévoir la nomination d'un procureur intérimaire dont la durée des fonctions intérimaires sera limitée à la mise en œuvre du mécanisme anti-blocage.

62. Enfin, la Commission de Venise recommande de revoir les nouvelles dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs afin de préciser que cette responsabilité ne peut être imposée qu'en cas de faute grave et non pas simplement pour une mauvaise application de la loi.

CDL-AD(2021)030, Avis urgent sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le ministère public

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 du procureur 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 au 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 solides supplémentaires.

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 - et également pour les membres procureurs - du Conseil du ministère public. 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 respectés tout au long du mandat.

67. Deuxièmement, selon le projet révisé, l'un des membres non professionnels serait désigné par des ONG sélectionnées et serait approuvé par le Parlement. Le candidat proposé par ces ONG ne devrait pas participer au vote sur les autres candidats membres non professionnels. Le Parlement devrait décider séparément d'approuver 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 juge positif que le projet révisé introduise certains critères objectifs, garanties et seuils, même s'il est difficile de dire s'ils sont réalistes et s'ils peuvent effectivement garantir le caractère représentatif du processus à moyen et à long terme. La représentativité serait accrue si le critère de l'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 contenir un mécanisme de sélection d'un candidat, au cas où aucun ne recevrait plus de nominations que les autres. Le choix doit rester entre les mains des ONG et 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 elles ne sont pas encore suffisantes pour éliminer complètement les risques de politisation 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 du CP actuellement en fonction 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, que l'une de leurs fonctions importantes étant de protéger les juges de l'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 par ailleurs estimé que le renouvellement 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'ampleur de la réforme soit suffisante à cet égard, même si elle contient plusieurs éléments positifs susceptibles d'atténuer le risque de politisation engendré par l'élection à la majorité simple. En conséquence, la Commission ne considère pas que la cessation du mandat de tous les membres actuels du Conseil du procureur soit 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. Il conviendrait d'élaborer une procédure d'évaluation de leur éventuelle inéligibilité à la lumière de ces critères et de réévaluer l'équilibre entre les membres non professionnels et les membres du parquet à l'issue de cet exercice, en prenant, le cas échéant, les dispositions qui s'imposent.

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 que cet arrangement transitoire pourrait s'avérer nécessaire. Il existe de solides arguments en faveur de la sélection d'un PG intérimaire parmi les procureurs de haut niveau existants. La Commission souligne néanmoins que ces dispositions transitoires ne constituent pas une solution à la grave question 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 principaux procureurs de présenter des rapports réguliers et spéciaux devant le Parlement et ses commissions ne concerne pas les affaires individuelles, en cours ou terminées, et/ou qu'il devrait être possible de donner une justification raisonnable au manquement ou au refus de s'acquitter de cette obligation.