



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)029

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

AVIS

**SUR CERTAINES QUESTIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE DE
CESSATION ANTICIPÉE DU MANDAT DES JUGES DE LA COUR
CONSTITUTIONNELLE POUR CAUSE DE LIMITE D'ÂGE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13-14 juin 2025)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
M. Philip DIMITROV (expert, ancien membre, Bulgarie)
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Demande et portée de l'avis	3
III.	Contexte.....	4
A.	Contexte factuel.....	4
B.	Contexte juridique.....	5
1.	Les dispositions pertinentes du droit interne concernant la Cour constitutionnelle et ses juges	5
2.	Les dispositions pertinentes du droit interne concernant l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle	9
IV.	Analyse	10
A.	En ce qui concerne la conformité du cadre juridique en vigueur avec les normes internationales relatives à la cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle	10
B.	Propositions de modification de la législation afin d'éviter des situations similaires à l'avenir.....	14
V.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Par lettre du 25 mars 2025, M. Miloško Spajić, Premier ministre du Monténégro, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur certaines questions relatives à la procédure de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour cause de limite d'âge.

2. Mme Marta Cartabia (membre, Italie), M. Philip Dimitrov (expert, ancien membre, Bulgarie), M. Michael Frendo (membre, Malte) et M. Eirik Holmøyvik (membre, Norvège) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 24 et 25 avril 2025, une délégation de la Commission composée de M. Philip Dimitrov (expert, ancien membre, Bulgarie) et de M. Eirik Holmøyvik (membre, Norvège), accompagnée de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission, et de M. Khagani Guliyev, juriste, s'est rendue à Podgorica et a rencontré le Président du Monténégro, des députés de la majorité et de l'opposition, le ministre de la Justice, la Cour constitutionnelle, la Cour suprême, le Conseil judiciaire, des organisations de la société civile, ainsi que des représentants de la communauté internationale. La Commission remercie les autorités du Monténégro et le Bureau de programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour l'excellente organisation des réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des dispositions pertinentes de la législation monténégrine. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 24 et 25 avril 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur la justice constitutionnelle et les droits fondamentaux le 12 juin 2025. Après un échange de vues avec M. Bojan Božović, ministre de la Justice du Monténégro, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Demande et portée de l'avis

6. La demande trouve son origine dans un accord politique signé le 15 mars 2025 entre le gouvernement et les représentants de l'opposition afin de mettre fin à une controverse concernant l'interprétation de la loi nationale pertinente relative à la cessation anticipée du mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle au motif qu'elle a atteint l'âge de la retraite.

7. La demande est basée sur des arguments et des questions/requêtes qui ont été soumis séparément par les représentants du gouvernement et de l'opposition.

8. Les représentants du gouvernement ont demandé à la Commission de Venise de répondre aux questions suivantes :

Dans les cas où les conditions de cessation de la fonction en raison de l'atteinte de l'âge de la retraite sont incontestablement remplies, conformément à l'article 154, alinéa 1 de la Constitution, la fonction de juge de la Cour constitutionnelle cesse-t-elle même si la Cour constitutionnelle ne détermine pas la réalisation évidente des conditions de cessation de la fonction, lors d'une session de la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 154, alinéa 3 ? En d'autres termes, la détermination des motifs de cessation des fonctions lors d'une session de la Cour constitutionnelle est-elle de nature purement déclaratoire et, à cet égard, la Commission constitutionnelle a-t-elle outrepassé ses compétences lorsque, sur la base de la lettre de la présidente de la Cour constitutionnelle, en réponse à une demande concernant l'âge et le mandat de tous les juges, elle a adopté la conclusion selon laquelle les motifs de cessation des fonctions de la juge Đuranović avaient été satisfaits parce qu'elle remplissait les conditions pour la pension de vieillesse ?

9. Les représentants de l'opposition ont demandé l'avis de la Commission de Venise sur les questions suivantes :

Compte tenu de ce qui précède, les signataires de l'accord, qui appartiennent à l'opposition, attendent de la Commission de Venise qu'elle détermine si l'article 154, paragraphe 3, de la Constitution du Monténégro a été violé, c'est-à-dire si les actions de la Commission constitutionnelle du Parlement du Monténégro et la conclusion relative à la retraite (remplissant les conditions de la retraite) de la juge de la Cour constitutionnelle Dragana Đuranović sont formellement inconstitutionnelles, et si l'acte de reconnaissance du Président du Parlement du Monténégro est également inconstitutionnel.

10. La Commission de Venise observe d'emblée qu'il lui a été demandé d'interpréter la constitution et la législation nationales à la lumière des mesures prises par le Parlement et la Cour constitutionnelle concernant la cessation du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour cause de limite d'âge.

11. Comme la Commission de Venise l'a clairement indiqué précédemment, il n'entre pas dans son mandat de fournir des interprétations des normes constitutionnelles nationales : c'est à la Cour constitutionnelle elle-même qu'il appartient de le faire¹. En conséquence, le présent avis n'entend pas prendre position sur la constitutionnalité des mesures prises par le Parlement et la Cour constitutionnelle ou sur l'interprétation des dispositions contestées du droit interne ; il évaluera plutôt les questions en cause à la lumière des normes européennes et internationales et d'une analyse comparative de la législation et de la pratique. En particulier, la Commission de Venise formulera des recommandations visant à éviter des situations similaires à l'avenir².

12. La Commission de Venise examinera la question de savoir si le cadre juridique concernant la cessation anticipée du mandat des juges constitutionnels pour cause de limite d'âge, tel qu'il a été présenté par les autorités monténégrines et les parties prenantes, peut être considéré comme conforme aux normes internationales et aux bonnes pratiques applicables.

III. Contexte

A. Contexte factuel

13. La demande du présent avis découle d'événements survenus depuis juin 2024 et ayant entraîné la cessation du mandat d'une juge de la Cour constitutionnelle pour cause de limite d'âge. Bien que ces événements ne fassent pas l'objet de l'analyse de la Commission, il est utile de les résumer afin de mieux comprendre la toile de fond dans laquelle la demande doit être comprise.

14. La controverse porte sur la question de savoir quelle loi est applicable pour déterminer l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle. La juge en question a invoqué l'application de la loi sur le travail pour mettre fin à son mandat de juge de la Cour constitutionnelle à l'âge de 66 ans au lieu de 65 ans, comme cela aurait été le cas en application de la loi sur l'assurance retraite et invalidité.

15. Le 27 juin 2024, la Cour constitutionnelle a procédé à un vote et a décidé, par quatre voix contre deux, que les conditions pour informer le proposant de la réalisation des conditions de mise à la retraite de la juge en question n'étaient pas réunies, et n'a donc pas envoyé de

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)002](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur certaines questions relatives au fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, para. 16.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)010](#), Albanie - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, para. 95.

notification à cette fin. La juge en question et deux autres juges qui se trouvaient dans une situation similaire ont pris part au vote. Aucune décision formelle n'a été prise ; seul le procès-verbal de la réunion indique qu'aucune majorité n'a pu être atteinte et qu'il n'a donc pas été décidé d'envoyer une notification au Parlement conformément à l'article 154 de la Constitution et à l'article 7 de la loi sur la Cour constitutionnelle.

16. N'ayant reçu aucune notification, la Commission constitutionnelle du Parlement a pris l'initiative de demander à la présidente de la Cour constitutionnelle de fournir des informations sur l'âge et les années de service de tous les juges de la Cour constitutionnelle. La présidente de la Cour constitutionnelle a fourni ces informations par une lettre datée du 11 décembre 2024.

17. Le 17 décembre 2024, la Commission constitutionnelle du Parlement, considérant cette lettre comme une « notification » au sens de l'article 154 de la Constitution, a estimé, sur la base de l'article 17 de la loi sur l'assurance retraite et invalidité, que la juge, ayant atteint l'âge de 65 ans, remplissait les conditions de la retraite fondée sur l'âge et a décidé de mettre fin à son mandat et d'entamer la procédure d'élection d'un nouveau juge. Dans le passé, le Parlement avait suivi cette procédure pour contourner l'absence de notification³.

18. La commission parlementaire a également transmis la lettre de la présidente de la Cour constitutionnelle contenant les dates de naissance et les années de service de tous les juges au Président du Monténégro, en tant que proposant pour deux autres juges de la Cour constitutionnelle. Le Président du Monténégro n'a cependant pas donné suite à cette lettre.

B. Contexte juridique

1. Les dispositions pertinentes du droit interne concernant la Cour constitutionnelle et ses juges

19. La Constitution du Monténégro contient les dispositions relatives aux tribunaux ordinaires et à la Cour constitutionnelle dans deux chapitres distincts : cinquième partie intitulée « Pouvoir judiciaire » (articles 118-128) et sixième partie intitulée « Cour constitutionnelle du Monténégro » (articles 149-154).

20. L'article 121 de la Constitution régit le devoir des juges des tribunaux ordinaires et se lit comme suit :

Article 121 (fonction permanente)

La fonction judiciaire est permanente.

*Les fonctions d'un juge cessent à sa propre demande, lorsqu'il remplit les conditions d'exercice du droit à une pension de vieillesse (**kada ispuni uslove za ostvarivanj prava na starosnu penziju**) et s'il a été condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis.⁴*

Le juge est relevé de ses fonctions s'il a été condamné pour un acte qui le rend indigne de la fonction judiciaire, s'il exerce la fonction judiciaire de manière non professionnelle ou négligente ou s'il perd définitivement la capacité d'exercer la fonction judiciaire.

Le juge ne peut être transféré ou envoyé dans une autre juridiction contre son gré, sauf sur décision du Conseil judiciaire en cas de réorganisation des juridictions.

³ Cas du juge Dragoljub Drašković (2021).

⁴ Dans la version originale monténégrine, l'article 121 § 2 de la Constitution se lit comme suit : « Sudiji prestaje funkcija ako to sâm zatraži, **kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju** i ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora ».

21. L'article 105 de la loi sur le Conseil judiciaire et les juges régit la procédure relative à la cessation des fonctions des juges des tribunaux ordinaires. Il prévoit ce qui suit :

Article 105 (cessation des fonctions)

Lorsque survient l'une des causes de cessation des fonctions judiciaires, le Conseil judiciaire en est immédiatement informé par : le président de la juridiction pour un juge, le président de la juridiction immédiatement supérieure pour le président de la juridiction, une session générale de la Cour suprême pour le président de la Cour suprême.

Le Conseil judiciaire prend une décision sur la cessation des fonctions du président de la Cour suprême, du président de la juridiction ou d'un juge dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception de la notification.

Les fonctions des personnes visées au paragraphe 2 du présent article prennent fin à la date d'adoption de la décision du conseil judiciaire, sauf en cas de cessation des fonctions avec l'expiration du mandat, auquel cas les fonctions prennent fin à l'expiration du mandat.

Le Conseil judiciaire soumet la décision de cessation des fonctions au président de la juridiction ou au juge dont les fonctions sont supprimées et à la juridiction au sein de laquelle la personne exerçait ses fonctions, et la publie au Journal officiel du Monténégro.

22. L'article 151 de la Constitution relatif à la décision de la Cour constitutionnelle prévoit ce qui suit :

Article 151 (décision de la Cour constitutionnelle)

La Cour constitutionnelle statue à la majorité des voix de tous les juges.

La décision de la Cour constitutionnelle est publiée.

La décision de la Cour constitutionnelle est généralement contraignante et exécutoire.

Le cas échéant, le gouvernement veille à l'exécution de la décision de la Cour constitutionnelle.

23. L'article 153 de la Constitution concernant la composition de la Cour constitutionnelle est libellé comme suit :

Article 153 (composition et élection)

La Cour constitutionnelle est composée de sept juges.

Le juge de la Cour constitutionnelle est élu pour une période de neuf ans.

Le président de la Cour constitutionnelle est élu parmi les juges pour une période de trois ans.

La personne jouissant de la réputation d'un juriste renommé, ayant au moins 15 ans d'expérience dans cette profession, peut être élue au poste de juge de la Cour constitutionnelle.

Le président et le juge de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas exercer des fonctions de membre du Parlement ou d'autres fonctions publiques, ni exercer une autre activité professionnelle.

24. La Constitution du Monténégro régit la cessation des fonctions des juges de la Cour constitutionnelle dans son article 154, qui se lit comme suit :

Article 154 (cessation des fonctions)

Les fonctions du président et du juge de la Cour constitutionnelle cessent avant l'expiration de la période pour laquelle ils ont été élus, à sa propre demande, lorsqu'ils

*remplissent les conditions pour la pension de vieillesse (**kad ispuni uslove za starosnu penziju**) ou s'ils ont été condamnés à une peine d'emprisonnement sans sursis⁵.*

Le président et le juge de la Cour constitutionnelle sont relevés de leurs fonctions s'ils ont été reconnus coupables d'un délit qui les rend indignes de leurs fonctions, s'ils perdent définitivement la capacité d'exercer leurs fonctions ou s'ils expriment publiquement leurs convictions politiques.

La Cour constitutionnelle établit, dans sa séance, l'apparition des motifs de cessation des fonctions ou de révocation et en informe le Parlement.

La Cour constitutionnelle peut décider que le président ou le juge de la Cour constitutionnelle contre lequel une action pénale a été engagée n'exercera pas la fonction pendant la durée de cette action.

25. La loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro contient des dispositions pertinentes relatives à la nomination des juges de la Cour constitutionnelle dans son article 7 qui stipule ce qui suit :

Article 7

Le Président du Monténégro et l'organe de travail compétent du Parlement du Monténégro (ci-après : les auteurs de la proposition) mènent la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle après avoir reçu un avis sur la cessation des fonctions ou la révocation d'un juge de la Cour constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle informe l'auteur de la proposition de nomination du juge de la réalisation des conditions de la pension de vieillesse ou de l'expiration du mandat du juge de la Cour constitutionnelle six mois avant la réalisation des conditions de la pension de vieillesse ou avant l'expiration du mandat.

L'auteur de la proposition de nomination du juge informe le Parlement du Monténégro (ci-après : le Parlement) de la cessation de ses fonctions lorsque cette cessation fait suite à une demande d'un juge de la Cour constitutionnelle ou lorsqu'il est condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis, et informe également le Parlement de la révocation du juge de la Cour constitutionnelle en raison d'une condamnation pour un délit qui le rend indigne d'exercer sa fonction, en raison d'une incapacité permanente à exercer sa fonction ou en raison de l'expression publique de ses convictions politiques.

26. L'article 43 de la loi sur la Cour constitutionnelle énumère les circonstances dans lesquelles un juge de la Cour constitutionnelle est empêché de siéger lors de l'examen d'une affaire. Cet article stipule ce qui suit :

Article 43

Un juge ou le président de la Cour constitutionnelle est exempté des délibérations et de la prise de décision dans une certaine affaire si :

1) Il est un participant à la procédure, un représentant légal ou un avocat d'un participant à la procédure ;

2) Un participant à la procédure, un représentant légal ou un avocat d'un participant à la procédure est un membre de sa famille par le sang à n'importe quel degré en ligne directe et jusqu'au troisième degré en ligne latérale, ou son conjoint ou son concubin ou un membre de sa famille par alliance jusqu'au deuxième degré, que le mariage ait pris fin ou non ;

3) Il a participé à la prise de décision dans le cadre d'une procédure judiciaire ou administrative.

⁵ Dans la version originale monténégrine, l'article 154 § 1 de la Constitution se lit comme suit : « Predsjedniku i sudiji Ustavnog suda prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je izabran ako to sâm zatraži, **kad ispuni uslove za starosnu penziju** ili ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora ».

Si l'affaire mentionnée à l'alinéa 1 du présent article concerne le président de la Cour constitutionnelle, la séance de la Cour constitutionnelle est convoquée par le vice-président à l'initiative motivée de trois juges.

27. L'article 47 de la loi sur la Cour constitutionnelle définit les conditions requises pour les décisions et les résolutions adoptées par la Cour constitutionnelle et se lit comme suit :

Article 47

La Cour constitutionnelle rend des décisions et des résolutions.

La décision ou la résolution de la Cour constitutionnelle contient : les attendus, le dispositif et la motivation.

28. L'article 48 de la loi sur la Cour constitutionnelle énumère les circonstances dans lesquelles la Cour constitutionnelle prend une décision et se lit comme suit :

Article 48

Par une décision, la Cour constitutionnelle :

- 1) Détermine que la loi ou certaines de ses dispositions ne sont pas conformes à la Constitution et aux accords internationaux ratifiés et publiés, ou qu'elles n'étaient pas conformes à la Constitution pendant qu'elles étaient en vigueur ;*
- 2) Constate qu'un autre règlement ou certaines de ses dispositions ne sont pas conformes à la Constitution et à la loi, ou qu'ils n'étaient pas conformes à la Constitution et à la loi pendant qu'ils étaient en vigueur ;*
- 3) Adopte une plainte constitutionnelle pour violation des droits de l'homme et des libertés garantis par la Constitution ;*
- 4) Détermine que le Président du Monténégro a violé la Constitution ;*
- 5) Résout le conflit de compétence ;*
- 6) Interdit les activités d'un parti politique ou d'une organisation non gouvernementale ;*
- 7) Adopte une plainte pour violation des droits lors d'élections ou d'un référendum ;*
- 8) Abolît les mesures et les actions des autorités de l'État prises pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence ;*
- 9) Rejette : les propositions de contrôle de l'inconstitutionnalité et de l'illégalité, les propositions visant à déterminer si le Président du Monténégro a violé la Constitution, les propositions visant à résoudre le conflit de juridiction et la proposition d'interdiction du travail d'un parti politique ou d'une organisation non gouvernementale ;*
- 10) Rejette une plainte constitutionnelle ou une plainte comme non fondée.*

29. L'article 49 de la loi sur la Cour constitutionnelle énumère les circonstances dans lesquelles la Cour constitutionnelle prend une résolution et se lit comme suit :

Article 49

Par une résolution, la Cour constitutionnelle :

- 1) Engage la procédure ;*
- 2) Rejette l'initiative d'engager la procédure de contrôle de la constitutionnalité et de la légalité ;*
- 3) Rejette une requête, une initiative, une plainte constitutionnelle, une plainte et d'autres pétitions dans les cas visés à l'article 37 de la présente loi ;*
- 4) Suspend la procédure dans les cas prévus par la présente loi ;*
- 5) Suspend l'exécution d'un acte ou d'une action individuelle, abroge la mesure de suspension ou rejette la demande de suspension de l'exécution d'un acte ou d'une action individuelle ;*
- 6) Décide des questions relatives à l'administration de la procédure.*

30. Le règlement intérieur du Parlement du Monténégro énumère les compétences de la commission constitutionnelle du Parlement dans son article 38a (commission constitutionnelle) qui se lit dans sa partie pertinente comme suit :

Article 38 bis (Comité constitutionnel)

Le comité constitutionnel :

- ...
- *Soumet au Parlement une proposition pour l'élection de cinq juges de la Cour constitutionnelle ;*

2. Les dispositions pertinentes du droit interne concernant l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle

31. Jusqu'en août 2020, la loi sur l'assurance retraite et invalidité et la loi sur le travail prévoyaient les mêmes conditions de départ à la retraite, à savoir atteindre l'âge de 67 ans et avoir au moins 15 ans de service.

32. À la suite des modifications apportées à la loi sur l'assurance retraite et invalidité en 2020, l'âge de la retraite a été abaissé et des âges différents selon le sexe ont été introduits (66 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes). Le 24 octobre 2023, la Cour constitutionnelle a toutefois déclaré ces dispositions inconstitutionnelles comme discriminatoires. En décembre 2023, le Parlement a modifié l'article 17 de la loi sur l'assurance retraite et invalidité, en introduisant la même limite d'âge (65 ans) pour les hommes et les femmes⁶.

33. Entre-temps, en 2021, le Parlement a également modifié l'article 164 de la loi sur le travail, abaissant l'âge de la cessation d'emploi par la force de la loi de 67 à 66 ans⁷.

34. Il s'ensuit qu'à partir du 1^{er} janvier 2024, il y a une différence entre la limite d'âge prévue par la loi sur le travail (66) et la limite d'âge prévue par la loi sur l'assurance retraite et invalidité (65).

35. Au cours des discussions avec les interlocuteurs, il a été expliqué à la délégation de la Commission de Venise que si la loi sur l'assurance retraite et invalidité fixe les conditions d'exercice du droit à la retraite d'un employé, la loi sur le travail fixe les conditions de cessation d'emploi par la force de la loi en raison de l'âge, indépendamment de la volonté de l'employé d'exercer son droit à la retraite.

36. La formulation de l'article 121 (concernant les juges des tribunaux ordinaires) et de l'article 154 (concernant les juges de la Cour constitutionnelle) de la Constitution diffère : les juges des tribunaux ordinaires cessent leurs fonctions lorsqu'ils « remplissent les conditions d'exercice du droit à une pension de vieillesse » et les juges de la Cour constitutionnelle lorsqu'ils « remplissent les conditions pour la pension de vieillesse » (voir les paragraphes 20 et 24 ci-dessus). La loi sur la Cour constitutionnelle ne régit pas l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle.

37. Au cours des discussions avec les interlocuteurs, la délégation de la Commission de Venise a appris que s'il existe une jurisprudence bien établie de la Cour suprême du Monténégro sur l'applicabilité des dispositions pertinentes de la loi sur l'assurance retraite et invalidité à l'âge de la retraite des juges des tribunaux ordinaires, il n'y a pas de jurisprudence des tribunaux

⁶ L'article 17 de la loi sur l'assurance retraite et invalidité est libellé comme suit dans sa partie pertinente : « *L'assuré acquiert le droit à une pension de vieillesse lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans et qu'il compte au moins 15 années d'assurance* ».

⁷ L'article 164 de la loi sur le travail se lit comme suit dans sa partie pertinente : « *L'emploi est résilié de plein droit lorsque l'employé atteint l'âge de 66 ans et qu'il compte au moins 15 années d'assurance* ».

monténégrins concernant la loi applicable à l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle.

IV. Analyse

A. En ce qui concerne la conformité du cadre juridique en vigueur avec les normes internationales relatives à la cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle

38. La Commission de Venise souhaite souligner d'emblée que l'inamovibilité jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire ou l'expiration du mandat est une garantie fondamentale de l'indépendance judiciaire, et que les motifs de cessation anticipée du mandat des juges sont limités à l'incapacité ou à la faute professionnelle⁸.

39. Le principe d'inamovibilité est encore plus important dans le cas des juges de la Cour constitutionnelle, car cette institution joue un rôle primordial dans le fonctionnement de la démocratie en tant qu'arbitre final sur les questions de droit constitutionnel, dans le respect de l'État de droit et dans la protection des droits de l'homme. La Commission de Venise a précédemment souligné que « si les exigences fondamentales de l'indépendance judiciaire sont les mêmes pour les juges des tribunaux ordinaires et constitutionnels, ces derniers doivent être protégés de toute tentative d'influence politique en raison de leur position, qui est particulièrement exposée à la critique et à la pression des autres pouvoirs de l'État »⁹. L'inamovibilité des juges constitutionnels est une garantie essentielle de leur indépendance. L'inamovibilité vise à soustraire les juges constitutionnels à l'influence de la majorité politique du moment. Il serait inacceptable que chaque nouveau gouvernement puisse remplacer les juges en exercice par des juges nouvellement élus de son choix¹⁰.

40. Une limite d'âge est, en principe, un motif objectif de cessation du mandat et il appartient au législateur démocratique de définir l'âge de la retraite des juges. Cependant, « dans le passé, la Commission s'est montrée à plusieurs reprises critique à l'égard des modifications de l'âge de la retraite ou de la durée du mandat des juges, même dans le cadre d'une réforme générale du système judiciaire, en particulier si ces modifications étaient effectuées à la hâte et sans justification convaincante. Les modifications rétroactives de l'âge de la retraite ou de la durée du mandat des juges affectent l'indépendance des juges et peuvent, en fonction du nombre de juges concernés, avoir des effets négatifs sur l'efficacité d'un tribunal »¹¹.

41. La Commission de Venise a donc déclaré à plusieurs reprises que « l'âge de la retraite des juges devrait être clairement défini dans la législation. Cela est également nécessaire du point de vue de la sécurité juridique. Tout doute ou ambiguïté doit être évité et un organe prenant des

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques dans le cadre des projets d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle, para. 28.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)038](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Shevchuk c. Ukraine sur les normes sur les règles disciplinaires concernant les présidents et les juges des cours constitutionnelles, para. 9.

¹⁰ Avis conjoint, Commission de Venise et Direction des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe Arménie, [CDL-AD\(2019\)024](#), - Avis sur les modifications du code judiciaire et de certaines autres lois, para. 58.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques dans le cadre des projets d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle, para. 28. La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré l'inamovibilité des juges pendant leur mandat « comme un corollaire de leur indépendance » (voir [Maktouf et Damjanović c. Bosnie-Herzégovine](#) [GC], nos. 2312/08 et 34179/08, § 49, CEDH 2013 (extraits)) et a estimé que « cette situation se concilie guère avec la considération particulière qui doit être accordée à la nature de la fonction judiciaire, branche indépendante du pouvoir de l'État, et au principe de l'inamovibilité des juges, principe qui constitue – en vertu tant la jurisprudence de la Cour que des instruments internationaux et des instruments du Conseil de l'Europe - un élément crucial pour la préservation de l'indépendance de la justice » (voir [Baka c. Hongrie](#) [GC], no 20261/12, § 172, 23 juin 2016).

décisions sur la retraite ne devrait pas être en mesure d'exercer un pouvoir discrétionnaire. L'absence de dispositions claires pourrait être utilisée pour exercer des pressions sur le juge »¹².

42. La nécessité d'éviter une interprétation discrétionnaire, voire arbitraire, de la législation applicable est particulièrement importante en ce qui concerne le Parlement. La mise à la retraite forcée d'un juge en exercice par le Parlement, qui est un organe politique, sur la base de dispositions de droit interne contestées, peut porter atteinte à l'inamovibilité et à l'indépendance de la justice.

43. La Commission de Venise souligne également l'importance du respect mutuel et de la coopération entre tous les organes constitutionnels dans une société démocratique. Le respect de l'État de droit ne peut se limiter à la seule mise en œuvre des dispositions explicites et formelles de la loi et de la Constitution. Il implique également un comportement et des pratiques constitutionnels qui facilitent le respect des règles formelles par tous les organes constitutionnels et le respect mutuel entre eux¹³.

44. La Commission de Venise observe que la détermination par la Cour constitutionnelle elle-même de l'existence d'un motif de cessation anticipée du mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle doit être considérée comme un élément garantissant l'autonomie organisationnelle et l'indépendance de la Cour constitutionnelle en empêchant toute éventuelle ingérence induite de l'extérieur. L'exercice de ce pouvoir par la Cour constitutionnelle est particulièrement important dans les cas où l'existence d'un motif de cessation anticipée du mandat d'un juge constitutionnel n'est pas évidente et risque de faire l'objet d'une interprétation divergente.

45. Dans ce contexte, la Commission de Venise a précédemment souligné que « l'intérêt suprême de l'État réside dans la préservation des institutions de l'État démocratique. Le respect du principe de la séparation des pouvoirs exige qu'aucune branche du pouvoir/institution constitutionnelle ne soit autorisée, par son inaction délibérée ou sa simple incapacité à agir, à bloquer le fonctionnement d'une autre branche du pouvoir/institution constitutionnelle ». ¹⁴ Selon la Commission, l'intérêt de l'État dans le fonctionnement de la Cour constitutionnelle peut donc impliquer d'une part qu'il y ait des mécanismes en place qui empêchent les retards dans le renouvellement de la composition de la Cour constitutionnelle, mais aussi, d'autre part, qu'aucune institution de l'État, y compris la Cour constitutionnelle elle-même, n'ait le pouvoir de bloquer le processus de nomination.

46. En effet, la Commission de Venise a précédemment recommandé la mise en place d'un mécanisme de notification afin d'éviter toute inaction de la part de l'autorité de nomination et des nominations tardives qui pourraient empêcher la Cour constitutionnelle de fonctionner efficacement en raison des vacances dans sa composition¹⁵. Par conséquent, un mécanisme de notification doit être considéré principalement comme l'une des garanties procédurales permettant d'assurer la continuité du fonctionnement efficace de la Cour constitutionnelle.

47. Au Monténégro, l'article 154 de la Constitution établit trois motifs de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle : à la demande du juge lui-même, lorsque le juge

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)034](#), Ukraine - Avis sur les propositions de modification du projet de loi sur les amendements visant à renforcer l'indépendance des juges de l'Ukraine, para. 52.

¹³ Commission de Venise, Roumanie - [CDL-AD\(2012\)026](#), Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures prises par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et sur l'ordonnance d'urgence du Gouvernement portant modification de la loi n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle et sur l'ordonnance d'urgence du Gouvernement modifiant et complétant la loi n° 3/2000 relative à l'organisation d'un référendum, para. 72.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, para. 25.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)011](#), Arménie - Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle, paras. 22-24.

remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de vieillesse et si le juge a été condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis. Le même article prévoit que « *la Cour constitutionnelle établit, dans sa séance, l'apparition des motifs de cessation des fonctions ou de révocation, et en informe le Parlement* ». Dans le même ordre d'idées, selon l'article 7 de la loi sur la Cour constitutionnelle, « *la Cour constitutionnelle informe l'auteur de la proposition de nomination du juge de la réalisation des conditions de la pension de vieillesse ou de l'expiration du mandat du juge de la Cour constitutionnelle six mois avant la réalisation des conditions de la pension de vieillesse ou avant l'expiration du mandat* ».

48. La Commission de Venise note que les dispositions susmentionnées du droit interne exigent expressément que la Cour constitutionnelle prenne deux mesures dans la procédure relative à la cessation anticipée du mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle pour remplir les conditions de la pension de vieillesse : premièrement, la constatation en séance du fait que les conditions de la pension de vieillesse sont remplies et, deuxièmement, la notification à l'auteur de la nomination du juge en question du fait que les conditions de la pension de vieillesse sont remplies, six mois avant que les conditions de la pension de vieillesse ne soient remplies.

49. La Commission note également que la loi sur la Cour constitutionnelle ne régit pas la forme de cette « constatation », qui ne semble relever ni d'une « décision » ni d'une « résolution ». La Cour constitutionnelle semble avoir interprété l'article 154 de la Constitution comme exigeant une « décision », qui requiert à son tour un vote à la majorité ; la Cour constitutionnelle, cependant, au lieu de se prononcer spécifiquement sur l'existence des conditions de la cessation du mandat, a pris des décisions uniquement sur la question de savoir s'il fallait ou non envoyer la notification à l'auteur de la proposition. En conséquence de cette interprétation, lorsque la Cour constitutionnelle n'a pas atteint la majorité en faveur de la notification, elle n'a pas pris de décision formelle, et il n'existe que le procès-verbal du vote avec parfois, mais pas toujours, la référence à la loi que la Cour constitutionnelle a prise en considération. Dans la plupart des cas, la position de la Cour constitutionnelle quant à l'applicabilité de la loi sur le travail ne peut être déduite qu'a contrario, par l'absence de la majorité nécessaire pour envoyer la notification à l'auteur de la proposition. Même lorsque la Cour constitutionnelle a indiqué la loi qu'elle considérerait comme applicable, elle n'a pas motivé sa décision.

50. Par conséquent, s'il existe une jurisprudence de la Cour suprême du Monténégro sur l'applicabilité de la loi sur l'assurance retraite et invalidité à l'âge de la retraite des juges des tribunaux ordinaires, il n'y a pas de jurisprudence concernant l'applicabilité de soit la loi sur l'assurance retraite et invalidité soit la loi sur le travail en ce qui concerne l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle.

51. La Commission de Venise est consciente de la différence de nature entre le mandat judiciaire des juges ordinaires et celui des juges des cours constitutionnelles. Elle a également noté, comme l'ont souligné plusieurs de ses interlocuteurs, que la Constitution du Monténégro utilise une formulation différente dans les articles 121 et 154 en ce qui concerne les motifs de cessation des fonctions des juges des tribunaux ordinaires et du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour remplir les conditions d'octroi d'une pension de vieillesse. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de décider s'il doit y avoir un régime juridique de retraite différent pour les juges des tribunaux ordinaires et pour les juges de la Cour constitutionnelle : toute différence de traitement, aussi justifiée soit-elle, doit être explicitement prévue dans la loi ou dans la jurisprudence.

52. La Commission de Venise a déjà exprimé ses préoccupations quant à l'absence de réglementation spécifique des droits sociaux des juges, y compris leur âge de départ à la retraite, dans la législation monténégrine¹⁶. A cet égard, la Commission de Venise renvoie à ses

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)050](#), Monténégro - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges, paras. 14 et 75.

observations susmentionnées concernant l'importance d'une définition claire de l'âge de la retraite des juges dans le droit interne (voir paragraphes 38-41 ci-dessus).

53. La Cour constitutionnelle du Monténégro a pris une décision (implicite) quant à la non-applicabilité de la loi sur l'assurance retraite et invalidité aux juges de la Cour constitutionnelle. A cet égard, il convient de noter qu'un principe fondamental de l'État de droit est la suprématie de la Constitution et le respect de l'effet contraignant des décisions de la Cour constitutionnelle, lorsqu'il y en a une, par tous les pouvoirs et autorités de l'État¹⁷. Il s'ensuit que, même si l'applicabilité de la loi sur le travail n'a pas été établie de manière non équivoque et explicite, la procédure prévue par la loi sur la Cour constitutionnelle, exigeant une notification formelle par la Cour constitutionnelle, aurait dû être respectée par le Parlement.

54. La Commission de Venise regrette toutefois que la Cour constitutionnelle n'ait jamais rendu de décisions formelles écrites motivant la non-transmission d'une notification au Parlement. La Commission de Venise attire l'attention sur le fait que l'article 47 de la loi sur la Cour constitutionnelle exige qu'une décision ou une résolution soit motivée ; en outre, elle souligne que la Cour européenne des droits de l'homme a déclaré qu'en vertu du principe lié à la bonne administration de la justice, les décisions des cours et tribunaux doivent être dûment motivées¹⁸. L'obligation pour les tribunaux de motiver leurs décisions s'applique également à la procédure devant les Cours constitutionnelles¹⁹. De l'avis de la Commission, la nécessité d'une décision motivée était encore plus importante dans les circonstances de la présente affaire, compte tenu de l'importance de la question, et il était raisonnable de s'attendre à ce qu'une telle décision soit fondée sur un raisonnement adéquat²⁰. En outre, il est essentiel que les autres autorités de l'État connaissent non seulement le dispositif de la décision, mais aussi les arguments qui ont conduit à ce résultat, afin d'appliquer correctement une décision d'une cour constitutionnelle²¹. Au lieu de donner des indications sur l'âge de la retraite de ses juges, comme cela aurait été sa tâche, la Cour constitutionnelle a donc contribué à la confusion et à l'incertitude juridique qui en a découlé. La Commission de Venise est d'avis qu'à l'avenir, dans l'attente d'une éventuelle réforme législative, la Cour constitutionnelle devrait fournir des raisons explicites et suffisantes, par le biais de décisions ou de résolutions formelles, quant à la loi applicable à la retraite des juges de la Cour constitutionnelle.

55. Une autre question a été soulevée lors des réunions avec divers interlocuteurs, à savoir si les juges de la Cour constitutionnelle qui étaient personnellement concernés par la question de l'âge de la retraite auraient dû participer au vote. La Commission de Venise observe que les dispositions pertinentes de la loi sur la Cour constitutionnelle ne semblent pas empêcher expressément les juges de la Cour constitutionnelle de participer au vote sur des questions similaires et qu'aucune pratique n'a été établie à cet égard au sein de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise rappelle qu'il faut veiller à ce que la Cour constitutionnelle, garante de la Constitution, puisse fonctionner comme une institution démocratique et que la possibilité d'exclure des juges ne doit pas avoir pour conséquence l'incapacité de la Cour constitutionnelle à prendre une décision²². A cet égard, la Commission de Venise ne peut ignorer le fait qu'en cas

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)040](#), Albanie - Avis sur la mise en œuvre par le Parlement des décisions de la Cour constitutionnelle, para. 21. Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, section II.A.1, § 46.

¹⁸ [Garcia Ruiz c. Espagne](#) [GC], no. 30544/96, § 26, 21 janvier 1999.

¹⁹ [Paun Jovanović c. Serbie](#), no. 41394/15, §§ 102-110, 7 février 2023.

²⁰ [Lorenzo Bragado et autres c. Espagne](#), nos 53193/21 et 5 autres, § 145, 22 juin 2023.

²¹ Commission de Venise, Roumanie - [CDL-AD\(2012\)026](#), Avis sur la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures prises par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et sur l'ordonnance d'urgence du Gouvernement portant modification de la loi n° 47/1992 relative à l'organisation et au fonctionnement de la Cour constitutionnelle et sur l'ordonnance d'urgence du Gouvernement modifiant et complétant la loi n° 3/2000 relative à l'organisation d'un référendum, para. 66.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)016](#), Arménie - Avis sur trois questions juridiques dans le cadre des projets d'amendements constitutionnels concernant le mandat des juges de la Cour constitutionnelle, para. 71 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)038](#), Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de

d'exclusion du vote des trois juges en question, il n'y aurait pas de quorum pour la prise de décision de la Cour constitutionnelle qui ne comptait à l'époque que six juges. En même temps, la Commission de Venise partage les préoccupations exprimées par les interlocuteurs, car la confiance du public dans le pouvoir judiciaire est primordiale dans une société démocratique et les actions des juges ne devraient pas être perçues comme l'utilisation de leur position pour des intérêts personnels. « Nemo judex in causa propria » est un principe fondamental de justice naturelle. En outre, le fait que les juges de la Cour constitutionnelle ne s'abstiennent pas de participer à l'examen d'un cas manifeste de conflit d'intérêts peut entraîner une perte de confiance non seulement dans le pouvoir judiciaire, mais aussi dans l'ensemble du système constitutionnel. En conséquence, la Cour constitutionnelle devrait faire preuve d'une grande retenue afin d'éviter toute impression de favoriser l'intérêt personnel des juges lorsqu'elle statue sur des questions les concernant personnellement. L'obligation de motiver ses décisions est également essentielle dans ce contexte.

B. Propositions de modification de la législation afin d'éviter des situations similaires à l'avenir

56. Déjà lors de la visite à Podgorica, les interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise ont convenu de la nécessité d'une réforme législative afin d'éviter que des situations similaires ne se reproduisent à l'avenir. La Commission de Venise se félicite vivement de cette volonté d'améliorer le cadre juridique et est prête à aider le Monténégro dans ce processus. La Commission de Venise indique ci-dessous quelques éléments qu'une telle réforme pourrait inclure.

57. En premier lieu, la Commission de Venise est d'avis que la question de l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle devrait être expressément abordée dans la législation sur la Cour constitutionnelle, car il est clair que l'absence de dispositions législatives claires et cohérentes est à l'origine de la controverse en question.

58. Deuxièmement, parallèlement à l'adoption d'un cadre statutaire clair concernant l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle, évitant toute ambiguïté, l'introduction d'un mécanisme par défaut simplifié concernant la notification de la réalisation des conditions pour la pension de vieillesse des juges de la Cour constitutionnelle peut être envisagée. Bien que les détails d'un tel mécanisme par défaut doivent être déterminés à la suite de discussions avec toutes les parties prenantes concernées, la Commission recommande de concevoir un mécanisme qui vise à éviter toute impasse institutionnelle ou tout abus de la part d'une institution impliquée dans la procédure. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la loi sur la Cour constitutionnelle ne semble pas régir la manière dont « la constatation » des conditions d'octroi de la pension de vieillesse doit être effectué. Par exemple, une fois que la législation prévoit sans équivoque l'âge et les conditions de la pension de vieillesse des juges de la Cour constitutionnelle, la loi pourrait confier au président de la Cour constitutionnelle le soin de notifier aux proposants la vacance à venir, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un vote formel.

59. Troisièmement, la Commission de Venise renvoie à sa recommandation précédente concernant l'opportunité d'adopter une disposition permettant à un juge de la Cour constitutionnelle de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à ce que le nouveau juge prenne ses fonctions, afin d'éviter une situation dans laquelle des postes judiciaires sont vacants du fait que de nouveaux juges n'ont pas été nommés²³.

l'homme dans l'affaire Shevchuk c. Ukraine sur les normes sur les règles disciplinaires concernant les présidents et les juges des cours constitutionnelles, para. 20.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)033](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, para. 20.

60. Enfin, les dispositions relatives à la récusation des juges constitutionnels pour cause de conflit d'intérêts pourraient être élargies, dans le respect des garanties procédurales et de la préservation du fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

V. Conclusion

61. La demande du présent avis découle d'événements qui se sont déroulés depuis juin 2024 et qui ont entraîné la cessation du mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle pour cause de limite d'âge. Une controverse est née quant à l'applicabilité soit de la loi sur le travail, qui prévoit une limite d'âge de 66 ans, soit de la loi sur l'assurance retraite et invalidité, qui prévoit une limite d'âge de 65 ans à partir de 2024. La Commission de Venise souligne qu'il n'entre pas dans son mandat d'interpréter les normes constitutionnelles nationales et les dispositions contestées du droit interne, ni d'évaluer la constitutionnalité de mesures particulières prises par le Parlement et la Cour constitutionnelle. Sa tâche se limite à évaluer les questions en cause à la lumière des normes et pratiques européennes et internationales et à formuler des recommandations visant à éviter des situations similaires à l'avenir.

62. La Commission rappelle que l'inamovibilité jusqu'à l'âge de la retraite obligatoire ou l'expiration du mandat est une garantie fondamentale de l'indépendance judiciaire, et qu'elle est encore plus importante dans le cas des juges de la Cour constitutionnelle, cette institution jouant un rôle primordial dans le fonctionnement de la démocratie en tant qu'arbitre final sur les questions de droit constitutionnel, dans le respect de l'État de droit et dans la protection des droits de l'homme. Bien qu'une limite d'âge soit, en principe, un motif objectif de cessation du mandat et qu'il appartienne au législateur démocratique de définir l'âge de la retraite des juges, la Commission a critiqué les modifications de l'âge de la retraite ou de la durée du mandat des juges, même dans le cadre d'une réforme générale du système judiciaire, lorsqu'elles étaient précipitées, non étayées par des raisons convaincantes ou rétroactives, car elles pouvaient affecter l'indépendance et l'efficacité de la Cour. Pour des raisons de sécurité juridique également, l'âge de la retraite des juges constitutionnels devrait être clairement établi dans la législation, en évitant tout doute ou ambiguïté et tout pouvoir discrétionnaire de la part de l'organe qui prend les décisions relatives à la retraite, surtout s'il s'agit d'un organe politique tel que le Parlement. Au contraire, la détermination par la Cour constitutionnelle elle-même de l'existence d'un motif de cessation anticipée du mandat d'un juge constitutionnel devrait être considérée comme un élément garantissant l'autonomie organisationnelle et l'indépendance de la Cour constitutionnelle en empêchant toute ingérence extérieure induue.

63. L'intérêt suprême de l'État dans le fonctionnement de la Cour constitutionnelle implique, d'une part, qu'il y ait des mécanismes en place pour prévenir les retards dans le renouvellement de la composition de la Cour constitutionnelle, mais aussi, d'autre part, qu'aucune institution de l'État, y compris la Cour constitutionnelle elle-même, n'ait le pouvoir de bloquer le processus de nomination. En outre, en cas de blocage ou de retard du renouvellement, des mécanismes doivent être mis en place pour permettre à la Cour constitutionnelle de continuer à fonctionner.

64. Au Monténégro, l'article 154 de la Constitution établit trois motifs de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle : à la demande du juge lui-même, lorsque le juge remplit les conditions pour bénéficier d'une pension de vieillesse et si le juge a été condamné à une peine d'emprisonnement sans sursis. Dans la procédure de cessation anticipée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle pour l'accomplissement des conditions de la pension de vieillesse, deux actions sont nécessaires : premièrement, la constatation en séance de l'accomplissement des conditions de la pension de vieillesse et, deuxièmement, la notification à l'auteur de la nomination du juge en question de l'accomplissement des conditions de la pension de vieillesse, six mois avant l'accomplissement des conditions de la pension de vieillesse.

65. La loi sur la Cour constitutionnelle ne régit pas la forme de cette « constatation », qui ne semble relever ni d'une « décision » ni d'une « résolution ». La Cour constitutionnelle semble avoir interprété l'article 154 de la Constitution comme exigeant une « décision », qui à son tour exige un vote à la majorité ; la Cour constitutionnelle, cependant, au lieu de se prononcer spécifiquement sur l'existence des conditions de la cessation du mandat, a pris des décisions uniquement sur la question de savoir s'il fallait ou non envoyer la notification à l'auteur de la proposition. En conséquence de cette interprétation, lorsque la Cour n'a pas atteint la majorité en faveur de la notification, elle n'a pas pris de décision formelle, et il n'existe que le procès-verbal du vote, avec parfois, mais pas toujours, la référence à la loi que la Cour a prise en considération. Dans la plupart des cas, la position de la Cour constitutionnelle quant à l'applicabilité de la loi sur le travail ne peut être déduite qu'a contrario, par l'absence de la majorité nécessaire pour envoyer la notification à l'auteur de la proposition. Même lorsque la Cour constitutionnelle a indiqué la loi qu'elle considérait comme applicable, elle n'a pas motivé sa décision.

66. S'il est regrettable que l'absence de dispositions législatives spécifiques sur l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle, conjuguée à l'incapacité de la Cour constitutionnelle à clarifier le droit applicable par des décisions formelles et motivées, ait conduit à une telle incertitude juridique, la Commission est d'avis que même si l'applicabilité de la loi sur le travail n'était pas établie de manière non équivoque et explicite, la procédure prévue par la loi sur la Cour constitutionnelle, qui exige une notification formelle de la part de la Cour constitutionnelle, aurait dû être respectée par le Parlement. La Commission rappelle à cet égard le devoir de coopération loyale entre les institutions de l'État, dans un État démocratique régi par l'État de droit.

67. La Commission est également d'avis que, même si la législation applicable ne prévoit pas de règles étendues en matière de conflit d'intérêts et de récusation, les juges de la Cour constitutionnelle devraient faire preuve de retenue, en tenant dûment compte de la nécessité de veiller à ce que la Cour constitutionnelle, en tant que garante de la Constitution, puisse fonctionner en tant qu'institution démocratique.

68. La Commission se félicite vivement que ses interlocuteurs aient estimé qu'une réforme législative était nécessaire pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise. Cet avis fait référence à des éléments qui pourraient faire partie de ces réformes. Afin d'éviter des situations similaires à l'avenir, la Commission de Venise recommande d'examiner les propositions suivantes :

- adopter un cadre statutaire clair concernant expressément l'âge de la retraite des juges de la Cour constitutionnelle ;
- introduire un mécanisme de défaut simplifié concernant la notification de l'accomplissement des conditions pour la pension de vieillesse des juges de la Cour constitutionnelle ;
- adopter une disposition permettant à un juge de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau juge, afin d'éviter une situation dans laquelle des postes judiciaires sont vacants du fait que de nouveaux juges n'ont pas été nommés ;
- envisager d'élargir les dispositions relatives à la récusation des juges de la Cour constitutionnelle pour cause de conflit d'intérêts, en tenant dûment compte des garanties procédurales et de la préservation du fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

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