



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)030

Or. angl.

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

MONTÉNÉGRO

AVIS

SUR LES SUITES DONNÉES

À L'AVIS SUR LE PROJET DE LOI SUR LE GOUVERNEMENT

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

Sur la base des observations de

**M. Vladimir VARDANYAN (membre, Arménie)
Mr François SÉNERS (membre suppléant, France)
M. Warren NEWMAN (expert, Canada)**

Opinion co-funded
by the European Union



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Analyse	3
A.	Remarques préliminaires.....	3
B.	Suivi des recommandations clés	3
1.	Le principe de transparence et l'absence de rapport explicatif.....	3
2.	Le principe de légalité et l'option de l'ancrage constitutionnel	4
3.	Interdiction de la double nationalité pour les membres du gouvernement.....	6
4.	Impossibilité pour le Premier ministre d'exercer temporairement ses fonctions ...	7
5.	Limitation du nombre de ministères et désignation de sept ministères obligatoires	7
6.	Limiter les pouvoirs d'un gouvernement sortant.....	8
7.	Entrée en vigueur et application différée	8
C.	Suites données aux autres recommandations visant à apporter des améliorations supplémentaires.....	8
1.	Quorum pour la tenue des sessions et l'adoption des décisions	8
2.	Responsabilité du gouvernement devant le Parlement	9
3.	Questions supplémentaires à clarifier	10
D.	Nouvelles dispositions sur le contrôle de l'intégrité des fonctionnaires	12
III.	Conclusion	13

I. Introduction

1. Lors de sa 136^e session plénière, la Commission de Venise, à la demande de M. Marash Dukaj, ministre de l'Administration publique du Monténégro (ci-après « le ministre »), a adopté son avis sur le projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro ([CDL-AD\(2023\)036](#)¹, ci-après « l'avis de 2023 »).
2. Suite à l'avis de 2023, le projet de loi a été révisé et soumis à la Commission de Venise pour un avis sur les suites données par lettre du 22 avril 2025 du ministre ([CDL-REF\(2025\)025](#), ci-après le « projet de loi révisé »).
3. M. Vladimir Vardanyan, M. François Séners et M. Warren Newman ont été les rapporteurs de cet avis sur les suites données, après avoir été les rapporteurs de l'avis de 2023.
4. Lors de la préparation de cet avis sur les suites données, les visites de pays/réunions en ligne n'ont pas été jugées nécessaires. L'avis sur les suites données a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi révisé. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis sur les suites données a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Analyse

A. Remarques préliminaires

6. Il est rappelé qu'il n'existe actuellement aucune loi sur le gouvernement au Monténégro. La nécessité de consolider les réglementations existantes en la matière et d'éviter tout vide du pouvoir pendant la période de transition entre le gouvernement sortant et le gouvernement entrant a été démontrée, entre autres circonstances, par la récente crise institutionnelle au Monténégro². Le projet de loi révisé régit la composition, la durée du mandat, l'organisation, le mode de fonctionnement et la prise de décision du gouvernement, ainsi que ses interactions avec les autres autorités de l'État.

7. La Commission de Venise se félicite de l'opportunité de fournir son expertise sur le projet de loi révisé. Le présent avis sur les suites données examine le projet de loi révisé à la lumière des recommandations clés et des autres recommandations de 2023 que la Commission a jugé nécessaire de prendre en considération lors du processus de révision. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi révisé ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de la part de la Commission.

B. Suivi des recommandations clés

1. Le principe de transparence et l'absence de rapport explicatif

- *Les futurs projets de loi devraient être accompagnés d'un rapport explicatif/mémoire conformément aux exigences de transparence dans le processus législatif, afin de faciliter un engagement significatif du public et de la société civile dans le processus législatif. Ce rapport explicatif devrait comprendre une évaluation de l'incidence réglementaire du nouveau projet de loi sur le cadre juridique existant et une évaluation de l'incidence budgétaire de sa mise en œuvre,*

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro - Avis sur le projet de loi sur le gouvernement.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)053](#), Avis urgent sur la loi sur les amendements à la loi sur le Président du Monténégro, paragraphes 25-27.

ce qui est également requis par les règles de procédure existantes du gouvernement du Monténégro.

8. La demande d'avis sur les suites données contient le rapport explicatif fournissant la base constitutionnelle, la justification et l'évaluation de l'impact réglementaire du projet de loi révisé, ainsi que les informations sur son alignement avec les conventions internationales ratifiées par le Monténégro et les implications budgétaires. Des informations détaillées ont également été fournies concernant le processus de révision inclusif, précisant que le projet de loi a été révisé à la lumière de l'avis 2023 de la Commission de Venise à la suite de consultation publique ainsi que de la contribution des institutions concernées et de la communauté d'experts. Des représentants d'ONG ont été impliqués dans le processus de rédaction. Le projet de loi révisé comprend également de nouvelles dispositions basées sur les recommandations du GRECO concernant les contrôles d'intégrité pour les personnes chargées de fonctions exécutives supérieures. Le gouvernement du Monténégro a également demandé l'avis de la Commission européenne.

9. La Commission de Venise se félicite des informations détaillées soumises ainsi que des mesures prises par les autorités monténégrines en réponse à la recommandation, notamment en ce qui concerne la transparence du processus législatif, la consultation inclusive et le rapport explicatif détaillé. A la lumière de ces informations, la Commission considère que sa recommandation a été pleinement suivie et encourage les autorités à assurer un dialogue approfondi avec les principales parties prenantes et la société civile dans les processus législatifs futurs.

2. Le principe de légalité et l'option de l'ancrage constitutionnel

- *Les articles 9, 19, 22 et 26 ainsi que les chapitres XI et XII devraient être révisés afin de garantir l'alignement complet du projet de loi sur la Constitution, ainsi que sur les principes de légalité et de séparation des pouvoirs.*

10. Dans l'avis 2023, la Commission a qualifié la proposition de loi sur le gouvernement de « législation organique » ou de « loi systémique », et donc de constitutionnelle ou quasi-constitutionnelle par son caractère, sinon par son statut, mettant en œuvre un principe de gouvernement et traitant de la composition et des pouvoirs de ses organes et institutions. Bien qu'elle soit adoptée par le Parlement à la majorité absolue dans le cadre d'un processus législatif ordinaire, son impact est systémique, affectant non seulement la composition et le fonctionnement du gouvernement, mais aussi son interaction avec le Parlement, le Président et d'autres organes de l'État. La Commission de Venise a déclaré que « les autorités monténégrines devront veiller à ce que la loi soit conforme à la Constitution, qu'elle ne contredise ni n'ignore les dispositions constitutionnelles. La législation peut, bien sûr, aller au-delà de certaines exigences minimales de la Constitution et améliorer la mise en œuvre de certains des principes sous-jacents de la Constitution, ainsi que fournir plus de détails statutaires comme cela peut être envisagé par les termes de la Constitution, mais elle ne doit pas être incompatible avec ces termes et ces dispositions »³. Dans ce contexte, la Commission a noté que plusieurs dispositions du projet de loi introduisaient des règles détaillées non spécifiées dans la Constitution. En particulier :

- Les articles 9 et 26 ont introduit de nouvelles règles spécifiques limitant le nombre de Vice-Premiers ministres à quatre, fixant un maximum de 15 ministères et désignant sept ministères principaux. La Commission de Venise a estimé que, sans contredire directement la Constitution, ces dispositions créaient de nouvelles règles sur la composition du gouvernement sur lesquelles la Constitution est muette et se contente

³ [CDL-AD\(2023\)036](#), *op. cit.*, paragraphe 23.

d'indiquer dans son article 102 que « le gouvernement est composé du Premier ministre, d'un ou plusieurs Vice-Premiers ministres et des ministres ».

- L'article 19 a ramené de 90 jours (comme le prévoit l'article 92 de la Constitution) à 30 jours le délai dont dispose le Premier ministre désigné pour proposer un gouvernement. Il a également introduit une nouvelle obligation pour le Premier ministre désigné de prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes et la représentation des minorités dans le gouvernement proposé, ce qui ne figure pas dans l'article 102 de la Constitution. La Commission de Venise a noté que, bien que louable du point de vue de l'inclusivité, cette disposition pourrait être trop ambiguë pour être appliquée efficacement dans la pratique.
- L'article 22 a introduit de nouvelles limitations aux pouvoirs d'un gouvernement intérimaire, notamment en restreignant les obligations financières et les nominations sans l'approbation du Parlement. Ces limitations semblent aller au-delà de la Constitution qui, à l'article 110 paragraphe 3, n'impose qu'une seule restriction, à savoir que « [l]e gouvernement dont le mandat a cessé ne peut dissoudre le Parlement ».
- La Commission a noté que les chapitres du projet de loi relatifs à l'interaction avec le Président et le Parlement étaient « étroitement liés à la vie institutionnelle de l'État, dont les principes fondamentaux sont généralement régis par le droit constitutionnel et ne devraient généralement pas être adoptés ou modifiés par des lois ordinaires, même celles à caractère organique »⁴.

11. Dans le projet de loi révisé, les articles 8 et 12 (anciens articles 9 et 26, respectivement) prévoient une nouvelle limite supérieure (et donc plus souple) de 20 ministres (18 ministres et deux sans portefeuille) tout en conservant les sept ministères obligatoires. Cette évolution est bienvenue (voir également le paragraphe 23 ci-dessous).

12. Le paragraphe 1 de l'article 19 et l'article 22 ont été supprimés. Ces développements peuvent être considérés comme positifs en termes d'élimination d'une contradiction avec la Constitution. Toutefois, le projet de loi révisé ne contient plus l'obligation pour le Premier ministre désigné de soumettre son programme et la nouvelle composition du gouvernement au Parlement (article 103 de la Constitution) ni l'obligation pour le gouvernement dont le mandat a pris fin de poursuivre ses travaux jusqu'à l'élection de la nouvelle composition du gouvernement (article 110 de la Constitution). Pour la Commission de Venise, le silence du projet de loi révisé sur ces points n'équivaut pas à son « alignement complet » sur la Constitution, tel que recommandé dans l'Avis de 2023. Réitérant que le projet de loi ne devrait pas contredire ou ignorer les dispositions constitutionnelles (voir paragraphe 11 ci-dessus), la Commission de Venise invite les rédacteurs à aligner le projet de loi révisé sur les articles 103 et 110 de la Constitution.

13. L'article 19 du projet de loi révisé ne contient qu'une seule disposition - l'ancien paragraphe 2 - concernant l'obligation pour le Premier ministre désigné de « tenir compte de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que de la représentation des minorités et des autres communautés nationales minoritaires lorsqu'il décide de la composition proposée du gouvernement ». Dans l'Avis de 2023, la Commission de Venise s'est félicitée de cette disposition du point de vue de l'inclusivité, tout en notant que l'article 102 de la Constitution relatif à la composition du gouvernement ne contient pas une telle disposition et qu'elle « pourrait être trop ambiguë pour être appliquée efficacement dans la pratique ». La Commission note que l'article 18 de la Constitution (égalité des sexes) établit l'obligation générale pour l'État de garantir l'égalité des femmes et des hommes et de développer la politique d'égalité des chances, ce qui est une bonne chose. L'article 79, paragraphe 10 de la Constitution proclame le droit des minorités nationales à une représentation proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'État et les organes de l'autonomie locale. De l'avis de la Commission, l'article 19 devrait être clarifié par rapport aux dispositions constitutionnelles susmentionnées, en précisant que la composition

⁴ [CDL-AD\(2023\)036](#), *op. cit.*, paragraphes 24-30.

du gouvernement doit effectivement refléter ces objectifs constitutionnels. Par exemple, le terme « considérant » pourrait être remplacé par « prenant en compte ».

14. Enfin, les chapitres relatifs à l'interaction avec le Président (chapitre XII) et le parlement (chapitre XIII) figurent encore dans le projet de loi révisé.

15. Il convient de noter que ce n'est pas le premier texte législatif pour lequel la Commission de Venise doit examiner la nécessité d'inscrire les dispositions dans la Constitution, conformément au principe de suprématie de la Constitution⁵. La Commission rappelle que « la modification des dispositions relatives à la formation du gouvernement ou l'introduction de toute disposition complémentaire qui affecte le système d'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution ne devrait pas se faire par une loi ordinaire adoptée à la majorité simple, mais par le biais d'une révision constitutionnelle, selon la procédure décrite à l'article 156 de la Constitution du Monténégro, qui requiert une majorité qualifiée des deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement »⁶. Par conséquent, procéder par voie de modification constitutionnelle semble être une solution plus durable à cet égard⁷. La Commission de Venise réitère également qu'il appartient à la Cour constitutionnelle du Monténégro de statuer sur ces questions de droit constitutionnel et de garantir la primauté de la Constitution.

16. A la lumière des observations susmentionnées, la Commission de Venise considère que la recommandation a été partiellement suivie.

3. Interdiction de la double nationalité pour les membres du gouvernement

- *L'article 9, paragraphe 5, et l'article 24, paragraphe 6, devraient être réexaminés afin d'apporter plus de clarté et de prévisibilité sur la double nationalité en tant que condition d'inéligibilité à la fonction de membre du gouvernement.*

17. La recommandation de 2023 reflétait plusieurs préoccupations. En particulier, la Commission de Venise a noté que la Constitution du Monténégro n'interdit pas explicitement la double nationalité pour les membres du gouvernement, alors que le projet de loi introduit de nouvelles incompatibilités qui ne sont pas envisagées dans la Constitution. En outre, des problèmes pratiques se seraient posés en raison des accords bilatéraux limités du Monténégro sur la double nationalité, ce qui aurait créé des problèmes d'applicabilité. Le projet de loi ne précise pas si le fait de renoncer à la nationalité d'un autre pays permet à une personne d'occuper un poste gouvernemental au Monténégro ou si l'acquisition d'une deuxième nationalité est un événement qui entraîne une disqualification irréversible, quelles que soient les mesures prises pour y renoncer. Plus important encore, la Commission a recommandé d'examiner si les dispositions relatives à la double nationalité respectaient le principe de non-discrimination, selon lequel les restrictions aux droits des citoyens ne doivent pas être fondées sur la pluralité de citoyenneté.

18. Le projet de loi révisé met l'accent sur l'exigence de la citoyenneté monténégrine sans interdire la double citoyenneté. L'article 9, paragraphe 5 (désormais article 8, paragraphe 5) et l'article 24, paragraphe 6 (désormais article 21, paragraphe 6) ont été reformulés pour éliminer l'interdiction de la double nationalité, répondant ainsi à toutes les préoccupations exprimées par la Commission de Venise dans son avis de 2023. Par conséquent, les recommandations ont été pleinement suivies.

⁵ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)013](#), Monténégro - Avis sur les suites données aux avis sur la loi relative au ministère public, paragraphe 23 ; [CDL-AD\(2022\)053](#), Avis urgent sur la loi sur les amendements à la loi sur le président du Monténégro, paragraphes 33 et 46.

⁶ [CDL-AD\(2023\)036](#), *op. cit.*, paragraphe 29. Voir également [CDL-AD\(2022\)053](#), *op. cit.*, paragraphes 52-53.

⁷ [CDL-AD\(2024\)013](#), *op. cit.*, paragraphe 23.

4. Impossibilité pour le Premier ministre d'exercer temporairement ses fonctions

- *L'article 10 devrait être révisé pour inclure un libellé sur la possibilité de désigner l'un des Vice-Premiers ministres comme premier Vice-Premier ministre, qui remplace automatiquement le premier ministre en cas d'absence ou d'incapacité temporaire de ce dernier à exercer ses fonctions, en tenant compte également des vacances éventuelles du poste de premier Vice-Premier ministre.*

19. L'article 10 du projet de loi prévoit que le Premier ministre doit déléguer ses fonctions à un Vice-Premier ministre lorsqu'il est absent ou dans l'incapacité de les exercer. Cependant, il n'aborde pas les situations où le Premier ministre est soudainement incapable de déléguer. Pour éviter toute incertitude juridique, la Commission de Venise a recommandé de désigner un premier Vice-Premier ministre qui assume automatiquement les fonctions du Premier ministre en cas d'incapacité soudaine. En outre, dans le cas où le premier Vice-Premier ministre n'a pas été nommé ou que le poste est temporairement vacant pour diverses raisons (par exemple, fin prématurée du mandat, révocation, décès), la Commission de Venise a recommandé de spécifier, par exemple, que le Vice-Premier ministre qui a servi le plus longtemps dans le gouvernement ou qui est le plus ancien en termes d'âge exerce temporairement les fonctions du Premier ministre.

20. L'article 9 (ancien article 10) du projet de loi révisé prévoit que « au début de son mandat, le Premier ministre désigne un Vice-Premier ministre pour le remplacer pendant son absence ou son incapacité à exercer ses fonctions, dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués ». La Commission se félicite de cet amendement qui évite l'incertitude juridique en cas d'incapacité du Premier ministre à exercer ses fonctions. Dans le même temps, la recommandation concernant le remplacement du premier Vice-Premier ministre en cas d'absence ou d'incapacité temporaire du Premier ministre, qui vise à assurer la continuité du travail du gouvernement, n'a pas été prise en compte dans le projet de loi révisé.

21. Par conséquent, la recommandation de la Commission peut être considérée comme partiellement suivie.

5. Limitation du nombre de ministères et désignation de sept ministères obligatoires

- *Si l'article 26 reste dans le projet, il conviendrait alors d'introduire une formulation plus souple dans la composition et la structure du gouvernement en prévoyant une limite supérieure plus élevée pour le nombre de ministères, établissant ainsi un équilibre plus juste entre la suprématie du Parlement et le principe de la séparation des pouvoirs.*

22. Le projet de loi limitait le nombre de ministères à 15, dont sept ministères principaux. La Commission a noté que, bien qu'il n'y ait pas d'obstacles constitutionnels à cet égard, « ce pouvoir peut être considéré comme une expression de la primauté du Parlement dans la fixation des règles d'organisation et de fonctionnement des autres organes de l'État [...] du point de vue de la séparation des pouvoirs, il n'est pas entièrement satisfaisant qu'une loi du Parlement [...] permette au pouvoir législatif d'imposer un format strict au pouvoir exécutif dans la mesure où cela peut réduire la flexibilité de la branche exécutive pour mener à bien son mandat ou ajuster la structure du cabinet pour s'adapter aux nouveaux développements et aux complexités accrues du gouvernement »⁸. Afin de trouver un équilibre plus juste entre la suprématie du parlement et la séparation des pouvoirs, la Commission a recommandé d'établir une limite supérieure plus importante tout en conservant la liste des ministères principaux.

⁸ [CDL-AD\(2023\)036](#), *op. cit.*, paragraphes 49-50.

23. L'article 8 (ancien article 9) du projet de loi révisé fixe la limite supérieure à 20 ministres, dont deux peuvent être des ministres sans portefeuille, ce qui donne plus de flexibilité au pouvoir exécutif pour organiser les départements du gouvernement ou les ministères comme il l'entend pour couvrir ses responsabilités et mettre en œuvre son programme. L'article 12 (ancien article 26) du projet de loi révisé précise que 18 ministres sont responsables de domaines administratifs. Le même nombre et les mêmes types de ministères principaux (justice, défense, affaires intérieures, finances, affaires étrangères, santé et administration publique) ont été maintenus dans le projet de loi révisée.

24. La Commission de Venise considère que la recommandation a été pleinement suivie.

6. Limiter les pouvoirs d'un gouvernement sortant

- *Si l'article 22, paragraphe 1, devait être maintenu dans le projet, il conviendrait alors d'introduire une formulation plus souple en ce qui concerne la limitation imposée à un gouvernement intérimaire de ne pas contracter de nouvelles obligations financières. Cela pourrait se faire en spécifiant qu'un gouvernement dont le mandat a pris fin ne doit pas contracter de nouvelles obligations financières, sauf celles qui sont nécessaires pour garantir la continuité des services et des institutions de l'État et le fonctionnement régulier des services publics.*

25. Dans son avis de 2023, la Commission a estimé que la restriction consistant à ne pas contracter de nouvelles obligations financières était problématique du point de vue du principe de continuité du gouvernement, car elle rendait le fonctionnement du gouvernement très difficile, en particulier lorsqu'il s'agissait de faire face à des défis inattendus (par exemple, en cas de force majeure).

26. Dans le projet de loi révisé, l'article 22, paragraphe 1 a été supprimé. Par conséquent, la Commission considère que la recommandation a été entièrement suivie (voir également le paragraphe 12 ci-dessus).

7. Entrée en vigueur et application différée

- *L'article 60 du projet de loi devrait être révisé pour préciser quelles dispositions entrent en vigueur « le huitième jour suivant le jour de sa publication au Journal officiel du Monténégro » et lesquelles prennent effet à une date ultérieure.*

27. Selon l'article 60 du projet de loi, après son entrée en vigueur huit jours après sa publication, il ne serait appliqué qu'après les résultats définitifs des prochaines élections législatives. En même temps, les articles 58 et 59 exigent que le gouvernement harmonise les autres lois connexes dans un délai de trois mois à compter de la date d'application et les règlements d'application dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur. La Commission de Venise a exprimé sa préoccupation concernant une application différée de la loi.

28. L'article 58 (ancien article 60) du projet de loi révisé prévoit que la loi entre en vigueur le huitième jour de sa publication au Journal officiel du Monténégro. Par conséquent, toutes les dispositions entreront en vigueur à la même date, ce qui élimine toute ambiguïté à cet égard.

29. La Commission de Venise considère que la recommandation a été pleinement suivie.

C. Suites données aux autres recommandations visant à apporter des améliorations supplémentaires

1. Quorum pour la tenue des sessions et l'adoption des décisions

30. Dans son avis de 2023, la Commission de Venise a recommandé de réexaminer les règles relatives au quorum et aux majorités de vote énoncées à l'article 32, paragraphe 1 du projet de loi. Le projet de loi révisé prévoit la même réglementation dans son article 28 (ancien article 32). Comme indiqué au paragraphe 23 ci-dessus, l'article 8 du projet de loi révisé fixe la nouvelle limite supérieure de 20 ministres. Ainsi, le nombre maximum de membres du gouvernement est de 25 (le Premier ministre, quatre Vice-Premiers ministres, 18 ministres et deux ministres sans portefeuille). Le quorum pour tenir une session est de plus de la moitié de tous les membres (c'est-à-dire 13 membres). La majorité décisionnelle est la même.

31. La Commission de Venise rappelle que « [c]e niveau de quorum et la majorité requise de tous les membres pour adopter une décision peuvent être assez élevés pour des délibérations de cabinet et, si le nombre minimum de membres pour que le quorum soit atteint est présent, cela impliquerait que tous les membres présents doivent voter à l'unanimité pour qu'une décision soit adoptée. Ce point pourrait être reconsidéré. [...] l'exigence générale d'avoir la moitié de tous les membres du gouvernement pour la prise de toute décision peut être rigide et peut entraver le fonctionnement du gouvernement. [...] Au-delà du fait qu'il est généralement préférable de laisser ces questions au fonctionnement interne du gouvernement, si ces questions doivent être réglementées par la législation, la règle devrait être claire : une majorité simple des membres présents devrait généralement suffire et le quorum ne devrait pas être si élevé qu'il empêche une prise de décision efficace. Certaines exceptions peuvent être prévues pour plusieurs types d'actes du gouvernement, pour lesquels la majorité de tous les membres du gouvernement peut être jugée appropriée »⁹.

32. L'article 28, paragraphe 3 (ancien article 32, paragraphe 3) du projet de loi révisé stipule qu'en cas de guerre déclarée ou d'urgence, une décision peut être adoptée lorsque plus de la moitié des membres du gouvernement sont présents à une session et qu'un vote à la majorité est obtenu. La Commission de Venise réitère son observation précédente : « On peut supposer que le projet de loi est moins exigeant dans les cas de guerre déclarée ou d'urgence. Etant donné que les situations d'urgence ou de loi martiale offrent généralement des possibilités de dérogation aux obligations internationales et des limitations plus spécifiques des droits humains, la Commission estime qu'il convient de mettre en garde contre le fait que, lorsque des restrictions aux droits humains sont en jeu, les exigences relatives à l'adoption de décisions dans ces situations ne devraient pas être moins contraignantes. »

33. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise considère que la recommandation n'a pas été suivie et qu'elle reste donc pertinente.

2. Responsabilité du gouvernement devant le Parlement

34. La Commission de Venise a recommandé d'aligner le libellé de l'article 3 du projet de loi (« Le gouvernement agit de manière indépendante dans le cadre de ses compétences ») en précisant que l'action du gouvernement est soumise au contrôle parlementaire, comme le prévoient d'autres dispositions du projet de loi (articles 5 et 10) et de la Constitution (articles 11 et 82 (12))¹⁰. Dans le projet de loi révisé, la formulation précédente de l'article 3 a été modifiée pour indiquer « dans le cadre de ses compétences » sans préciser la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Par conséquent, l'ambiguïté doit encore être levée conformément à la recommandation.

⁹ [CDL-AD\(2024\)013](#), *op. cit.*, paragraphes 62-66.

¹⁰ Constitution du Monténégro, article 11 (répartition des pouvoirs) : [...] « Les relations entre les pouvoirs sont fondées sur l'équilibre et le contrôle mutuel » ; Article 82 (Responsabilité) : « Le Parlement [...] 12. Elit et démet de ses fonctions : le Premier ministre et les membres du gouvernement ». Voir également l'article 187 du [règlement intérieur du Parlement du Monténégro](#) - le droit des députés de poser des questions parlementaires au gouvernement - un élément fondamental de la fonction de contrôle.

35. Cela étant dit, la Commission de Venise estime qu'il est également important de noter que, contrairement à l'article 5 du projet de loi mentionné au paragraphe précédent comme l'un des exemples de contrôle parlementaire¹¹, le projet de loi révisé ne contient plus le principe de la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Il prévoit la responsabilité du Premier ministre « pour son travail devant le parlement » (article 9 - ancien article 10 mentionné au paragraphe 33 ci-dessus), la responsabilité du Vice-Premier ministre « pour ses actions devant le Premier ministre et le parlement » (article 11) et la responsabilité du ministre « pour ses actions devant le Vice-Premier ministre supervisant le domaine concerné, le Premier ministre et le parlement » (article 13). Toutefois, la disposition générale relative à la responsabilité de l'ensemble du gouvernement devant le parlement est omise.

36. La Commission de Venise rappelle que, bien que la Constitution monténégrine ne contienne pas de dispositions spécifiques sur la responsabilité du gouvernement devant le parlement, le pouvoir du parlement d'élire et de démettre de leurs fonctions le Premier ministre et les membres du gouvernement, c'est-à-dire les Vice-Premiers ministres et les ministres (avec ou sans portefeuille), implique que non seulement le Premier ministre mais aussi l'ensemble du gouvernement sont responsables devant le parlement. Dans une démocratie parlementaire contemporaine, les parlements s'acquittent de leur obligation de protéger et de réaliser les droits humains et de faire respecter l'État de droit par le biais de leurs fonctions principales de représentation, de législation et de contrôle¹². La responsabilité du gouvernement devant le parlement est considérée comme une règle « fondée moins sur le principe de la séparation des pouvoirs que [...] sur le principe du gouvernement responsable qui exige que le gouvernement soit politiquement responsable de ses décisions devant les représentants démocratiquement élus au parlement »¹³.

37. À la lumière de ces observations, la recommandation n'a pas été suivie et reste donc pertinente.

3. Questions supplémentaires à clarifier

38. L'article 12 du projet de loi mentionne qu'« en règle générale », le Vice-Premier ministre est un ministre. La Commission de Venise a noté que « [l']utilisation de l'expression « en règle générale » peut créer un malentendu sur la possibilité d'avoir des Vice-premiers ministres sans le statut de ministre »¹⁴. Dans le projet de loi révisé, l'article 12 ne contient plus l'expression ambiguë « en règle générale » et clarifie ainsi le statut du Vice-Premier ministre, qui est membre du gouvernement (article 8) mais n'a pas le statut de ministre. La recommandation a donc été pleinement suivie.

39. L'article 18 du projet stipule que « le code de déontologie des membres du gouvernement est adopté par le gouvernement ». Tout en se félicitant de cette disposition, la Commission de Venise a recommandé de prévoir la publication de ce code et un droit de regard du parlement afin d'assurer un contrôle législatif sur ce sujet sensible. L'article 18 du projet de loi révisé précise le contenu et la portée du code de déontologie et prévoit la mise en place, par le gouvernement, d'un Comité d'éthique chargé de veiller à la mise en œuvre du code. La Commission de Venise a pris note des informations fournies par les autorités selon lesquelles, en tant qu'acte adopté par le gouvernement, le code de déontologie sera publié au Journal officiel et sur le site web

¹¹ Projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro, article 5 : « Le gouvernement est responsable devant le Parlement du Monténégro de la conduite de la politique intérieure et extérieure du Monténégro, de la mise en œuvre des lois et autres règlements, du fonctionnement des organes de l'administration publique et de l'accomplissement des autres activités relevant de sa compétence ».

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphes 116-124. Voir également le Manuel à l'usage des parlementaires sur « [Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe](#) », Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2018, p.18.

¹³ [CDL-AD\(2024\)013](#), *op. cit.*, paragraphe 54.

¹⁴ [CDL-AD\(2023\)036](#), *op. cit.*, paragraphe 70.

officiel du gouvernement après son adoption. Ces développements sont les bienvenus. Toutefois, la recommandation concernant un droit de regard du parlement n'a pas été suivie et reste donc pertinente.

40. La Commission de Venise a recommandé de préciser, à l'article 20 du projet de loi, devant qui et où le Premier ministre et les membres du gouvernement, immédiatement après l'élection au parlement, prêtent serment (l'article 97 de la Constitution stipule clairement que le Président prête serment devant les membres du parlement). Cette ambiguïté subsiste dans le projet de loi révisé. Par conséquent, la Commission réitère sa recommandation.

41. Les articles 37, 38 et 39 du projet de loi décrivaient divers actes gouvernementaux (par exemple, les décrets ayant force de loi, les décrets, les résolutions, les stratégies, les programmes, les déclarations, les décisions, les conclusions, etc.). L'article 100, paragraphe 3 de la Constitution autorise le gouvernement à adopter des décrets, des décisions et d'autres actes pour l'application des lois. En outre, l'article 101 de la Constitution autorise le gouvernement à adopter des décrets ayant force de loi pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence. La Commission de Venise a également noté que « [l]a nécessité d'une définition plus claire s'applique également à d'autres actes. Par exemple, il existe une distinction généralement acceptée en droit selon laquelle de nombreux décrets sont simplement de nature administrative (tels que les décrets de nomination à des postes), tandis que d'autres (tels que les décrets autorisant l'émission d'une proclamation mettant en vigueur une loi promulguée ou un statut) peuvent être de nature législative. Quant aux règlements, ils sont généralement de la nature d'une législation subordonnée ou déléguée et, par définition, ont généralement force de loi pour un nombre indéterminé de personnes (alors que les ordonnances s'adressent généralement à des individus ou à une petite catégorie de personnes définies) »¹⁵. Pour ces raisons, la Commission a recommandé de mieux décrire et clarifier les types d'actes et leurs conséquences afin de réduire l'incertitude juridique et/ou la confusion. Dans le projet de loi révisé, les actes du gouvernement sont prévus aux articles 33 et 34 (qui remplacent les articles 37, 38 et 39). La distinction entre les décrets ayant force de loi et les autres décrets a été supprimée, ne conservant que le terme « décret », ce qui est louable. En même temps, comme indiqué au paragraphe 12 ci-dessus, la suppression n'équivaut pas à une clarification de la distinction, en particulier lorsqu'une telle distinction a été prévue dans la Constitution. Les rédacteurs sont donc invités à aligner le projet de loi révisé sur la Constitution. En ce qui concerne les définitions des actes et de leurs conséquences, le projet de loi révisé conserve en grande partie, sous une forme légèrement améliorée, les catégories descriptives de règlements, résolutions, stratégies, programmes, déclarations et conclusions. La Commission de Venise considère que la recommandation de mieux décrire et clarifier les types d'actes et leurs conséquences afin de réduire l'insécurité juridique et/ou la confusion a été partiellement suivie.

42. L'ancien article 48 (actuellement l'article 46 du projet de loi révisé contenant un libellé similaire) du projet de loi habilite le gouvernement à « annuler les règlements ministériels qui portent atteinte aux libertés et aux droits des personnes physiques et morales, ainsi que dans d'autres situations spécifiées par la loi ». Pour la Commission de Venise, les raisons d'inclure les personnes morales parmi les catégories protégées dans cet article n'étaient pas claires et il a été recommandé aux autorités d'apporter des éclaircissements supplémentaires à cet égard. Cette recommandation n'a pas été suivie et reste donc pertinente. Les autorités sont invitées à fournir des éclaircissements dans le rapport explicatif du projet de loi révisé.

43. La Commission de Venise a noté que l'article 53 du projet de loi contenait « une disposition quelque peu imprécise : « Un délai dans l'examen ou l'adoption d'une loi ou d'un autre acte peut être demandé par les représentants du gouvernement afin de prendre la position officielle du gouvernement »¹⁶. La Commission a recommandé de clarifier la portée d'une telle demande.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

L'article 51 (ancien article 53) du projet de loi révisé reste inchangé. D'après l'analyse générale du projet de loi révisé et du règlement du parlement, il semblerait que la disposition soit liée au processus législatif d'examen des projets de loi au sein des commissions parlementaires. La Commission réitère sa recommandation de clarifier la disposition. Elle rappelle également que l'article 51 du projet de loi révisé fait partie du chapitre XIII (Interaction avec le parlement) analysé aux paragraphes 10 et 14 ci-dessus dans le contexte de leur consécration constitutionnelle.

D. Nouvelles dispositions sur le contrôle de l'intégrité des fonctionnaires

44. Selon les autorités, un nouveau chapitre X (articles 43-45) a été introduit dans le projet de loi révisée en réponse aux recommandations du GRECO,¹⁷ prévoyant qu'« [a]vant de proposer un candidat au poste de Premier ministre, des membres du gouvernement et des fonctionnaires du pouvoir exécutif, une procédure de vérification de l'intégrité est menée afin d'identifier et de gérer les risques potentiels de conflits d'intérêts ». D'autres dispositions du chapitre fixent les modalités de la vérification de l'intégrité.

45. La Commission de Venise se félicite de l'introduction d'un contrôle d'intégrité pour les personnes chargées de fonctions exécutives supérieures, conformément aux recommandations du GRECO, qui visent à accroître la transparence et la responsabilité des représentants de l'État et des fonctionnaires. Néanmoins, les dispositions du chapitre X n'indiquent pas clairement si l'échec du contrôle d'intégrité du candidat Premier ministre ou d'autres candidats membres du gouvernement constituerait un obstacle à leur élection par le parlement aux postes respectifs ou si ce contrôle est de nature consultative et vise à informer les membres du parlement et le grand public de l'intégrité des candidats concernés afin de leur permettre de prendre des décisions finales en connaissance de cause sur les candidats. A cet égard, la Commission de Venise note que les dispositions du projet de loi révisé n'entraînent aucune conséquence nécessaire en cas de résultat problématique du contrôle d'intégrité.

46. Les observations suivantes s'imposent à cet égard : si l'objectif du contrôle d'intégrité est d'informer les autorités politiques compétentes au sujet d'un candidat, la décision finale revient au parlement. D'autre part, dans le cas où le Président du Monténégro refuse de proposer le candidat disqualifié et que les consultations ultérieures menées avec les représentants des partis politiques représentés au parlement (article 95 de la Constitution) en vue de proposer un autre candidat n'aboutissent pas, une crise politique peut survenir.

47. Compte tenu de l'importance du contrôle d'intégrité et de l'impact possible de ses conséquences sur le processus de formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays, la Commission de Venise considère que la description actuelle des modalités de contrôle d'intégrité devrait être complétée par des dispositions relatives aux mesures à prendre, conformément à la Constitution, au cas où le candidat ne passerait pas le contrôle d'intégrité. En outre, la Commission de Venise renvoie aux observations importantes qu'elle a formulées dans l'avis urgent de 2022 sur la loi portant modification de la loi sur le Président du Monténégro : « Le refus du Président de proposer un candidat Premier ministre pour former un gouvernement, ou de désigner celui proposé par la majorité parlementaire, l'absence de consultations politiques ou le refus d'y participer, les allégations mutuelles de comportements anticonstitutionnels, les menaces de boycott parlementaire ou de destitution, le refus d'élire les juges de la Cour constitutionnelle, jusqu'à l'initiative législative

¹⁷ Effectuer des contrôles d'intégrité avant la nomination des ministres et des secrétaires d'État afin d'identifier et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts avant leur nomination ; des contrôles d'intégrité sont effectués pour le chef de cabinet (adjoint) du Premier ministre, ainsi que pour les "conseillers spéciaux" du Premier ministre et des Vice-Premiers ministres, nommés pour des raisons politiques, dans le cadre de leur recrutement, afin d'éviter et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts ; adopter un code de déontologie - voir [GrecoRC5\(2024\)10](#), Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, juin 2024.

précipitée qui s'est concrétisée par la loi modifiant la loi sur le Président, sont autant de symptômes d'un manque de respect pour les institutions et les citoyens, ainsi que d'une culture politique et constitutionnelle déficiente. La Commission de Venise invite instamment les autorités monténégrines et les partis politiques à s'inspirer du principe de coopération loyale entre les organes de l'État dans les relations entre le Président de la République et le parlement, mais aussi entre les différentes forces politiques au sein du parlement, en appelant à la responsabilité de chaque député pour qu'il participe de manière constructive à la résolution de l'impasse actuelle et à la prise des décisions vitales qui s'imposent.»¹⁸

III. Conclusion

48. La Commission de Venise salue les efforts déployés par le ministère de l'Administration publique et toutes les parties prenantes au Monténégro pour réviser le projet de loi sur le Gouvernement du Monténégro. La Commission se félicite que le projet de loi révisé réponde à la plupart de ses recommandations clés de 2023, en particulier en ce qui concerne le processus législatif transparent et inclusif et le rapport explicatif, la double nationalité pour les membres du gouvernement, la limite supérieure du nombre de ministères, les pouvoirs d'un gouvernement sortant et l'entrée en vigueur et de la loi.

49. La Commission prend également note de la mise en œuvre partielle de ses deux recommandations clés sur le principe de légalité et l'ancrage constitutionnel et de l'incapacité du Vice-Premier ministre à exercer temporairement ses fonctions.

50. La Commission attire donc l'attention des autorités sur les recommandations clés suivantes :

- d'assurer la pleine conformité des chapitres XII et XIII du projet de loi révisé avec la Constitution, ainsi qu'avec les principes de légalité et de séparation des pouvoirs ; d'aligner le projet de loi révisé sur les articles 103 et 110 de la Constitution. Il est fortement recommandé d'envisager une révision constitutionnelle comme solution plus durable à cet égard ;
- de préciser que, dans le cas où le premier Vice-Premier ministre ne peut remplacer le Premier ministre en cas d'absence ou d'empêchement temporaire de celui-ci, le Vice-Premier ministre qui a le plus d'ancienneté au sein du gouvernement ou qui est le plus âgé exerce temporairement les fonctions de Premier ministre.

51. La Commission se félicite également du fait que plusieurs autres recommandations ont été entièrement ou partiellement suivies, notamment en ce qui concerne la clarification du statut du Vice-Premier ministre et la distinction entre les décrets et les décrets ayant force de loi. En même temps, la Commission réitère les recommandations en suspens suivantes et note que d'autres recommandations figurent dans le texte du présent avis :

- de préciser à l'article 19 que la proposition du Premier ministre concernant la composition du gouvernement doit refléter les objectifs constitutionnels d'équilibre femmes/hommes et de représentation des minorités ;
- de reconsidérer les règles concernant le quorum et les majorités de vote établies à l'article 28 du projet de loi révisé ;
- de préciser à l'article 3 du projet de loi révisé que l'action du gouvernement est soumise au contrôle parlementaire ;
- de prévoir un droit de regard du Parlement concernant le Code de déontologie afin d'assurer un contrôle législatif sur ce sujet sensible ;
- d'élucider davantage les raisons de l'inclusion des personnes morales parmi les catégories protégées à l'article 46 du projet de loi révisé.

¹⁸ [CDL-AD\(2022\)053](#), *op. cit.*, paragraphes 30-31.

52. Enfin, compte tenu de l'importance du contrôle d'intégrité et de l'impact possible de ses conséquences sur le processus de formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays, la Commission de Venise recommande de préciser les mesures à prendre, conformément à la Constitution, en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité.

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