



Strasbourg, le 20 décembre 2007

Avis n° 392 / 2006

CDL-AD(2007)047
Or. angl.

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

AVIS

SUR LA CONSTITUTION DU MONTÉNÉGRO

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 73^e session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2007)**

sur la base des observations de

**M. Anthony BRADLEY (membre suppléant, Royaume-Uni)
M. Asbjørn EIDE (expert, Norvège)
M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Première partie : dispositions de base	4
III.	Deuxième partie : droits de l'homme et libertés fondamentales	4
A.	Observations générales.....	4
B.	Droits de l'homme et libertés fondamentales (articles 17-78)	5
C.	Dispositions spéciales relatives aux droits des minorités (articles 79-80)	9
D.	Protecteur des droits de l'homme et des libertés (article 81)	10
IV.	Troisième partie : organisation des pouvoirs.....	10
A.	Observations générales sur les dispositions relatives aux organes de l'Etat	10
B.	Le Parlement du Monténégro (articles 82 à 94).....	10
C.	Le président du Monténégro (articles 95 à 99)	12
D.	Le gouvernement du Monténégro (articles 100 à 112)	12
E.	L'autonomie locale (articles 113 à 117).....	12
F.	Les tribunaux (articles 118 à 128)	13
G.	L'armée du Monténégro (article 129)	15
H.	Le conseil de défense et de sécurité (articles 130 à 133).....	16
I.	Le ministère public (articles 134 à 138).....	16
V.	Quatrième partie : le système économique.....	17
A.	Observation générale	17
B.	Analyse article par article.....	17
VI.	Cinquième partie : constitutionnalité et légalité (articles 145 à 148).....	18
VII.	Sixième partie : la Cour constitutionnelle du Monténégro	18
A.	Observation générale	18
B.	Analyse article par article.....	18
VIII.	Septième partie : modification de la Constitution (articles 155 à 157).....	19
IX.	Huitième partie : dispositions transitoires et dispositions finales.....	19
X.	Conclusion.....	20

I. Introduction

1. A sa 71^e session plénière (Venise, les 1^{er} et 2 juin 2007), la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur le projet de Constitution du Monténégro (CDL-AD(2007)017), avis qui se fondait sur un projet de texte qui avait été soumis à la Commission le 16 avril 2007 (CDL(2007)053). L'avis intérimaire a été transmis au parlement du Monténégro.

2. En août 2007, le président du parlement du Monténégro a communiqué à la Commission une version révisée du projet de Constitution. Les rapporteurs ont analysé ce texte et engagé des discussions avec le parlement du Monténégro en vue de l'améliorer.

3. Le 19 octobre 2007, le parlement du Monténégro a adopté la Constitution (CDL(2007)105). Il a aussi adopté la loi constitutionnelle pour la mise en œuvre de la Constitution de la république du Monténégro (CDL(2007)105, annexe).

4. Il est rappelé qu'au cours du processus d'adhésion au Conseil de l'Europe les autorités monténégrines se sont engagées à inscrire dans la nouvelle Constitution les sept principes minimaux suivants :

A. la Constitution doit souligner que la république du Monténégro est un Etat civique, fondé sur des principes civiques garantissant l'égalité des individus, et non sur l'égalité des peuples constitutifs ;

B. la Constitution doit garantir l'indépendance de l'appareil judiciaire et reconnaître la nécessité d'exclure toute participation des institutions politiques à la prise de décisions dans la procédure de nomination et de révocation des juges et des procureurs ;

C. afin d'éviter tout conflit d'intérêts, le rôle et les tâches du ministère public ne devraient comprendre ni le dépôt de recours en justice sur des questions de constitutionnalité ou de légalité, ni la représentation de la République dans des affaires à caractère patrimonial ou juridique ;

D. la protection constitutionnelle des droits de l'homme doit être assurée de manière efficace. La Constitution devrait établir l'applicabilité directe des droits de l'homme et des droits des minorités, comme le prévoyait la Charte sur les droits de l'homme et les droits des minorités de Serbie-Monténégro. La réforme constitutionnelle doit donc instaurer un niveau de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales au moins équivalent à celui prévu par la Charte, y compris en ce qui concerne les droits des minorités ;

E. la Constitution devrait énoncer que la peine de mort est interdite en toutes circonstances ;

F. la Constitution devrait inclure des dispositions transitoires établissant la possibilité d'application rétroactive de la protection des droits de l'homme aux événements passés. Elle devrait en outre inclure des dispositions sur la possibilité d'application rétroactive de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses Protocoles ;

G. la Constitution devrait réglementer le statut des forces armées, des forces de sécurité et des services de renseignements du pays, ainsi que les moyens de contrôle du parlement à cet égard. Elle devrait établir que la fonction de commandant en chef doit être exercée par une personnalité civile.

5. Le présent avis sur la nouvelle Constitution du Monténégro, établi sur la base des observations des rapporteurs, a été examiné et adopté par la Commission à sa 73^e session plénière (Venise, les 14 et 15 décembre 2007).

II. Première partie : dispositions de base

Article 7 (interdiction des actes de haine)

6. Il faut saluer l'interdiction de l'incitation à la haine, quelles que soient les considérations sur lesquelles la haine est fondée.

Article 8 (interdiction de la discrimination)

7. On a modifié le libellé de cette disposition générale sur l'interdiction de la discrimination pour tenir compte de la préoccupation de la Commission de Venise, qui avait estimé qu'il fallait préciser que des mesures spéciales, telles que celles qui sont décrites à l'article 4 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, ne sont pas considérées comme des actes de discrimination. Le libellé est donc maintenant en conformité avec la Convention-cadre. Il est aussi en conformité avec la Recommandation 7 (2002) de l'ECRI.

Article 9 (ordre juridique)

8. L'article 9 prévoit que les traités et accords internationaux font partie intégrante de l'ordre juridique interne et qu'ils prévalent et sont applicables directement en cas de conflit avec ce dernier. Il y lieu de se féliciter de cette disposition, qui est conforme à l'un des engagements pris par le Monténégro envers l'APCE. Elle est importante aussi pour la protection des minorités et le statut de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Ainsi que cela a déjà été indiqué (avis intérimaire sur le projet de Constitution du Monténégro, CDL-AD(2007)017, § 17, ci-après « l'avis intérimaire »), les mots « lorsqu'ils régissent les relations d'une autre manière que la législation interne » (« when they regulate the relations differently from the internal legislation ») sont inutiles. Une référence à la nécessité de mettre en œuvre les traités relatifs aux droits de l'homme en tenant compte de la pratique de leurs organes de suivi respectifs aurait en revanche été bienvenue.

Article 11 (séparation des pouvoirs)

9. Ainsi que cela a déjà été indiqué (avis intérimaire, § 19), il aurait été préférable de préciser pouvoir « de l'Etat » au paragraphe 3 de l'article 11.

10. Au paragraphe 4, la référence aux freins et contrepoids (« checks and balances »), que la Commission avait jugée « vague et peut-être même dénuée de signification » (avis intérimaire, § 20), a été remplacée par les termes équivalents « l'équilibre et le contrôle mutuel » (« balance and mutual control »).

Article 12 (citoyenneté monténégrine)

11. Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit la possibilité d'extrader des citoyens monténégrins « conformément aux obligations internationales », ce qui est important, par exemple pour la coopération avec le Tribunal pénal international.

III. Deuxième partie : droits de l'homme et libertés fondamentales

A. Observations générales

12. Les dispositions du projet de Constitution du Monténégro relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ont été sévèrement critiquées par la Commission de Venise pour leurs lacunes techniques, qui conduisaient à un niveau de protection constitutionnelle

insuffisant, malgré les efforts visant à assurer la mise en œuvre des principes fondateurs du Conseil de l'Europe.

13. Le texte de la Constitution qui a été adopté par le parlement monténégrin le 19 octobre 2007 tient compte de la plupart des recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis précédent et au cours des réunions avec les autorités monténégrines. Cela dit, les recommandations n'ont pas toutes été suivies et il aurait été préférable de concevoir les dispositions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales de manière à faciliter leur comparaison directe avec les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, la Constitution comporte une disposition générale sur « les limites des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et prévoit l'applicabilité directe et la primauté des traités relatifs aux droits de l'homme, dont la Convention européenne des Droits de l'Homme.

14. En conséquence, la deuxième partie de la Constitution mérite une appréciation globalement positive, même si des améliorations auraient encore pu être apportées.

B. Droits de l'homme et libertés fondamentales (articles 17 à 78)

Article 17 (fondements et égalité)

15. Cette disposition a été dûment complétée, comme l'avait recommandé la Commission de Venise, et fait désormais référence aux traités internationaux applicables. Il aurait été préférable qu'elle mentionne aussi les « principes de droit international généralement reconnus ».

Article 18 (égalité entre les hommes et les femmes)

16. Il convient de se féliciter de l'ajout de cette disposition sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

Article 20 (droit de recours)

17. Malheureusement, cette disposition est restée inchangée : son libellé correspond exactement à celui de l'article 18 du projet de Constitution. La Commission de Venise a indiqué (avis intérimaire, § 29) que ce libellé n'était pas entièrement conforme à l'article 13 de la CEDH ni au point 19.2.2.2 de l'Avis n° 261(2007) de l'Assemblée parlementaire sur l'adhésion de la république du Monténégro au Conseil de l'Europe (« l'avis de l'APCE »). Pour éviter des violations de l'article 13 de la CEDH, il est essentiel que les juridictions monténégrines interprètent l'article 20 de la Constitution de manière à donner plein effet à cette exigence de la Convention.

Article 21 (assistance judiciaire)

18. La nouvelle formulation du paragraphe 3 tient compte de la recommandation faite par la Commission de Venise (avis intérimaire, § 30).

Article 23 (environnement), et articles 62 (droit au travail) et 70 (protection des consommateurs)

19. Selon la Commission de Venise, il aurait été préférable d'éviter que la Constitution ne comporte des règles ayant uniquement valeur de programme, et il aurait donc mieux valu formuler certains droits individuels comme des objectifs d'Etat (avis intérimaire, §§ 31, 83 et 87).

20. Les autorités monténégrines ont choisi de garder la même formulation que dans le projet de Constitution.

Article 24 (limites des droits de l'homme et des libertés fondamentales)

21. Cet article, qui concerne les conditions dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a été considérablement amélioré par rapport au projet de Constitution ; il comporte désormais les nécessaires éléments de légalité, de poursuite d'objectifs légitimes et de proportionnalité dans une société démocratique, ce qui le rend compatible avec la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les recommandations de la Commission de Venise ont été prises en compte (avis intérimaire, § 32).

22. Cette disposition générale s'applique à tous les articles de la Constitution relatifs aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. Il n'est donc pas nécessaire de répéter les trois conditions dans tous les articles suivants.

Article 25 (limitation temporaire des droits et libertés)

23. On a ajouté le mot « proclamé » (« proclaimed ») dans le premier paragraphe pour tenir compte de la recommandation correspondante de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 34). Les autres recommandations de la Commission de Venise n'ont pas été suivies.

Article 26 (interdiction de la peine de mort)

24. Cette disposition indique uniquement que la peine de mort est interdite. Elle n'énonce pas le droit à la vie consacré par l'article 2 de la CEDH, droit qui fait peser sur les autorités de l'Etat l'obligation impérative d'enquêter sur les raisons pour lesquelles la mort a été infligée. L'article 26 de la Constitution ne mentionne pas non plus la possibilité, prévue par l'article 2 de la CEDH, d'infliger la mort à la suite d'un recours à la force rendu absolument nécessaire pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale, pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue, ou pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.

Article 27 (biomédecine)

25. La plupart des recommandations correspondantes de la Commission de Venise ont été suivies.

Article 28 (dignité et inviolabilité de la personne)

26. Le libellé actuel de cette disposition marque indéniablement un progrès dans la mise en œuvre des recommandations de la Commission (avis intérimaire, § 39). Il interdit désormais la torture et les traitements inhumains ou dégradants, mais pas les peines inhumaines ou dégradantes ; il interdit aussi l'esclavage et la servitude. Le travail forcé est interdit par l'article 63 (avis intérimaire, §§ 93 et 94).

Article 29 (privation de liberté)

27. Cette disposition mentionne désormais dûment l'obligation de procéder en toutes circonstances « selon les voies légales » ; au lieu d'énumérer les seuls motifs de privation de liberté autorisés, comme le fait l'article 5 § 1 de la CEDH, l'article 29 de la Constitution renvoie aux « raisons prévues par la loi ». Grâce à l'applicabilité directe de la CEDH, la loi devra être conforme à l'article 5 § 1 de la CEDH, mais il aurait été préférable de faire figurer ces motifs dans la Constitution.

28. L'article 29 § 7 dispose : « La privation de liberté illégale est punissable. » (« Unlawful deprivation of liberty is punishable. »). Il ne ressort pas clairement de ce paragraphe s'il s'agit d'incriminer toutes les violations de l'article 29. Si c'est le cas, cette disposition aurait-elle cet effet sans autre législation ? La libération doit être la conséquence immédiate d'une privation de liberté illégale, et cela aurait dû être affirmé explicitement.

Article 30 (détention)

29. Cette disposition n'a pas été modifiée par rapport au projet de Constitution. La Commission de Venise avait recommandé de prévoir la possibilité de demander un examen plus fréquent des décisions de détention, et d'ajouter une référence explicite au droit des détenus à être libérés sous caution (cette référence, au premier paragraphe, est seulement implicite).

Article 31 (respect de la personne)

30. Cet article concerne spécifiquement la dignité des personnes privées de liberté ou dont la liberté est limitée. Il complète l'article 28.

Article 32 (procès équitable et public)

31. Conformément à la recommandation de la Commission de Venise, on a ajouté la garantie d'un « tribunal indépendant et impartial, établi par la loi ».

Articles 33 (principe de légalité) et 34 (loi plus favorable)

32. Ces dispositions correspondent bien à l'article 7 de la CEDH.

Article 36 (ne bis in idem)

33. Cet article mentionne désormais dûment le droit « à ne pas être jugé » ni puni deux fois pour la même infraction.

Article 37 (droit à une défense)

34. Cette disposition a été modifiée à la suite des remarques de la Commission de Venise (avis intérimaire, §§ 55 et 56). Deux aspects fondamentaux du droit à une défense ont été ajoutés : le droit de l'accusé à être informé de l'accusation dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée ; et le droit à disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense. Toutefois, le texte omet de mentionner plusieurs droits importants énoncés à l'article 6 § 3 de la CEDH, en particulier les droits concernant la convocation et l'interrogation des témoins et le droit à se faire assister gratuitement d'un interprète.

Article 38 (réparation du préjudice causé par une mesure illégale)

35. Cette disposition garantit dûment les droits énoncés au paragraphe 5 de l'article 5 de la CEDH et à l'article 3 du Protocole n° 7.

Article 39 (mouvement et résidence)

36. On a dûment modifié cette disposition en tenant compte des remarques de la Commission de Venise (avis intérimaire, §§ 58-61).

Article 40 (droit au respect de la vie privée)

37. Le droit au respect de la vie privée et familiale a été dûment ajouté à la suite des remarques de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 96). Cette disposition doit être lue dans le contexte de l'article 24.

Articles 41 (inviolabilité du domicile) et 42 (respect du secret de la correspondance)

38. Ces dispositions doivent maintenant être lues dans le contexte de l'article 24.

Article 45 (droit électoral)

39. Il aurait été préférable d'insérer une formule mentionnant en termes généraux la nécessité d'assurer la participation effective des minorités à la vie publique (avis intérimaire, § 65).

Article 46 (liberté de pensée, de conscience et de religion)

40. Cette disposition a été dûment modifiée, conformément aux suggestions de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 67). Elle doit maintenant être lue dans le contexte de l'article 24.

Article 47 (liberté d'expression) et article 49 (liberté de la presse)

41. Si ces deux articles donnent effet à de nombreux aspects de l'article 10 de la CEDH, il aurait cependant été préférable de les formuler d'une manière plus proche du libellé de la Convention. Les articles mettent l'accent sur la protection de la dignité, de la réputation et de l'honneur et sur la garantie d'un recours en cas de publication d'informations inexactes, incomplètes ou présentées de manière incorrecte, ce qui ne correspond pas nécessairement à l'interprétation de l'article 10 de la CEDH faite par la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Article 51 (accès à l'information)

42. Il convient de saluer l'ajout de cette nouvelle disposition (avis intérimaire, § 97).

Article 53 (liberté d'association)

43. Cette disposition a été dûment modifiée, conformément aux suggestions de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 75).

Article 54 (interdiction d'adhérer à une association à caractère politique)

44. On n'a malheureusement pas tenu compte des remarques de la Commission de Venise concernant cette disposition, à une exception près : on a supprimé l'interdiction faite aux catégories de fonctionnaires énumérées d'exprimer publiquement leurs convictions politiques (avis intérimaire, §§ 77-79).

Article 55 (interdiction de fonctionnement et d'établissement)

45. Le sens de l'expression « organisations secrètes » a été clarifié.

Article 56 (droit d'introduire un recours auprès d'organisations internationales)

46. Le titre de cette disposition a été dûment clarifié.

Article 57 (droit de recours)

47. Cette disposition a été dûment complétée par les mots « individuellement ou collectivement » (« individually or collectively »). Il aurait cependant été préférable de supprimer la référence à la restriction au droit de recours, exprimée en des termes qui peuvent être intimidants : « à moins d'avoir commis un crime en le faisant » (« unless having committed a crime in doing so »).

Article 58 (droit de propriété)

48. Cet article a été déplacé et figure désormais dans la partie consacrée aux droits de l'homme, comme la Commission de Venise l'avait recommandé. On a aussi ajouté la possibilité de réglementer l'usage des biens. L'indemnisation « équitable » (« fair ») a dûment remplacé l'indemnisation « à la valeur du marché » qui était mentionnée dans la version précédente. On a aussi supprimé la disposition selon laquelle « les biens d'importance historique spéciale » devraient appartenir à l'Etat ; il convient de se réjouir de cette suppression (avis intérimaire, §§ 107-110).

Article 66 (droit de grève)

49. Cette disposition a été dûment modifiée, comme l'avait suggéré la Commission de Venise (avis intérimaire, §§ 85-86).

Article 71 (droit au mariage)

50. On a dûment ajouté le principe de l'égalité entre époux, prévu par l'article 5 du Protocole n° 7 à la CEDH et l'article 25 de la Charte des droits de l'homme de 2002 (avis intérimaire, § 88).

C. Dispositions spéciales relatives aux droits des minorités (articles 79 et 80)

51. Il aurait été préférable de ne pas utiliser le mot « spéciales » (« special ») dans le titre.

Articles 79 (protection de l'identité) et 80 (interdiction de l'assimilation)

52. Les articles 79 et 80 de la Constitution qui a été adoptée sont assez complets ; à eux deux, ils semblent couvrir les principaux droits des minorités figurant dans la Convention-cadre européenne.

53. Il aurait été préférable de remplacer le terme « proportionnelle » (« proportionate ») au paragraphe 10 (une représentation « proportionnelle » des minorités était déjà prévue par la Constitution de 1992 de la république du Monténégro) par « équitable » ou « adéquate ».

54. Il n'y a pas de définition de nation ou de communauté minoritaires dans la Constitution. La Commission note à cet égard, comme elle l'a déjà fait, que, contrairement à la Constitution, la loi relative aux droits des minorités adoptée en 2006 comporte une définition de la minorité nationale fondée sur la citoyenneté, malgré les critiques exprimées à cet égard par la Commission de Venise (CDL-AD(2004)026, §§ 31-36)¹. Il conviendrait de modifier la loi et de supprimer le mot « citoyen » dans la définition. En effet, les droits des minorités devraient généralement être étendus aux non-citoyens ; il ne faudrait limiter ces droits aux citoyens que dans la mesure où cela est nécessaire.

¹ Voir aussi le rapport de la Commission de Venise sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001.

D. Protecteur des droits de l'homme et des libertés (article 81)

Article 81

55. Malheureusement, parmi toutes les suggestions faites par la Commission de Venise en vue de renforcer l'indépendance de cette institution importante (avis intérimaire, § 103), une seule a été suivie, et uniquement en partie.

56. L'article 91 dispose désormais que le médiateur est élu par le parlement et qu'il doit recueillir la majorité des voix de tous les membres du parlement ; il aurait fallu prévoir à la place une élection à la majorité qualifiée.

IV. Troisième partie : organisation des pouvoirs

A. Observations générales sur les dispositions relatives aux organes de l'Etat

57. Le texte de la Constitution prévoit un système de gouvernement résolument parlementaire. Ce choix, qui mérite d'être salué, devrait permettre d'éviter les dérives autoritaires et les luttes de pouvoir entre le président et le premier ministre. Par rapport au projet de Constitution, le texte a été amélioré à de nombreux égards ; un effort particulier a été fait en faveur de la stabilité des institutions. Il convient donc de porter un jugement globalement positif sur le texte, même si d'autres améliorations auraient encore pu être apportées.

B. Le parlement du Monténégro (articles 82 à 94)

Article 82 (compétences)

58. Les compétences du parlement énumérées dans cet article correspondent dans une large mesure à la liste qui figurait dans le projet de Constitution. Certaines dispositions ont toutefois été modifiées conformément aux recommandations formulées dans l'avis intérimaire ; il convient notamment de se féliciter de ce que le parlement ne puisse plus donner une interprétation authentique des lois. Plusieurs dispositions restent cependant problématiques.

59. Le point 1, qui donne au parlement le pouvoir d'*adopter* la Constitution, doit être interprété dans un sens déclaratif : il ne crée pas de compétences qui viendraient s'ajouter à celles qui sont prévues dans la septième partie. Néanmoins, le libellé est inapproprié : il faudrait remplacer « adopte » (« adopt ») par « modifie » (« change »).

60. Les points 13 et 14 donnent au parlement le pouvoir d'élire/de nommer et de révoquer les titulaires d'un certain nombre de postes qui doivent être indépendants : le président de la Cour suprême, le président de la Cour constitutionnelle et le chef du parquet, par exemple. Cet aspect sera examiné de manière plus détaillée ci-dessous, pour chacun des postes. Le parallèle établi entre nominations et révocations est cependant inapproprié de manière générale, puisque le parlement ne devrait pas être habilité à révoquer les titulaires de postes indépendants avant la fin de leur mandat, à moins que cette révocation ne se justifie pour des raisons particulières, qui doivent être définies par la loi ou, de préférence, par la Constitution. Ces raisons sont indiquées à l'article 154 en ce qui concerne les membres de la Cour constitutionnelle. Les titulaires d'autres postes, quant à eux, ne bénéficient pas d'une telle garantie et leur indépendance, bien qu'inscrite dans la Constitution, est donc compromise.

61. S'agissant du point 15, s'il n'est pas inhabituel qu'un parlement ait un pouvoir de décision en ce qui concerne la levée de l'immunité de ses membres, il n'y a par contre aucune raison d'associer le parlement aux décisions sur l'immunité des titulaires d'autres postes.

Article 83 (composition du parlement)

62. Cet article, le seul consacré aux élections législatives, ne paraît pas suffisant. Il serait souhaitable que la Constitution édicte des règles relatives à la proclamation des résultats et à la Commission électorale centrale.

Article 86 (immunité)

63. Dans la mesure où cet article protège la libre expression de leurs opinions par les députés, dans l'exercice de leurs fonctions de membres du parlement, il est souhaitable et nécessaire. Il est de tradition dans de nombreuses démocraties d'accorder une immunité assez large aux députés et la Commission de Venise a considéré que cette immunité restait pertinente pour les nouvelles démocraties où, sans de telles garanties, il pourrait encore y avoir un risque de persécution des membres de l'opposition. Ce risque paraît désormais éloigné au Monténégro. La jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme tend à considérer qu'une immunité aussi large constitue un obstacle au droit d'accès aux tribunaux.

64. Il ne paraît pas justifié de réglementer l'immunité du président du Monténégro, des membres du gouvernement et, en particulier, des juges, de la même façon que l'immunité des membres du parlement. L'immunité du chef de l'Etat devrait faire l'objet d'une réglementation distincte, qui prenne en compte la procédure d'impeachment. Les juges ne devraient pas jouir d'une immunité générale et il n'y a aucune raison d'impliquer le parlement pour la lever.

Article 87 (cessation du mandat d'un membre du parlement)

65. Le troisième cas n'est pas clair, du moins dans la traduction anglaise. On peut toutefois supposer qu'il s'agit du cas où des raisons médicales empêchent un membre du parlement de continuer à exercer ses fonctions.

Article 88 (constitution du parlement)

66. Il serait prudent de prévoir une autre forme de convocation pour le cas où le précédent président du parlement n'agirait pas. La convocation du parlement dépend de la publication des résultats des élections. Cependant, la Constitution omet de réglementer la procédure de publication. Curieusement, elle ne mentionne même pas la Commission électorale centrale.

Article 92 (dissolution du parlement)

67. Compte tenu du nouveau libellé du paragraphe 2 de cet article, il est désormais beaucoup plus difficile de dissoudre le parlement, par rapport à ce que prévoyait le projet de Constitution. C'est une contribution appréciable à la stabilité politique, dans la mesure où il reste possible de réduire la durée de la législature en vertu de l'article 84.4. Pour être compatible avec le paragraphe 3 de l'article 92, le paragraphe 2 devrait se lire ainsi : « le gouvernement peut proposer au chef de l'Etat de dissoudre ... » (« the Government may propose to the President to dissolve... »).

Article 93 (proposition de lois et d'autres textes)

68. Il faut probablement comprendre le troisième paragraphe, consacré au référendum, comme laissant au parlement le pouvoir de décider d'organiser ou non un référendum (cf. Art. 82.11). D'autres questions, telles que les sujets ne pouvant pas faire l'objet d'un référendum, devront être régies par la loi. Il aurait été souhaitable de faire référence au rôle de la loi dans ce paragraphe.

C. Le président du Monténégro (articles 95 à 99)

Article 95 (compétences du président)

69. Concernant le point 5, il semble discutable de donner au président le pouvoir de proposer les candidats au poste de médiateur, ainsi que, en particulier, à tous les postes de juge à la Cour constitutionnelle (voir aussi ci-dessous).

70. Dans la mesure où c'est le parlement qui peut accorder l'amnistie en vertu de l'article 82.16, le président devrait disposer du droit de grâce, mais pas du droit d'amnistie.

Article 98 (cessation du mandat)

71. Le texte n'est pas très clair, mais il semblerait que le parlement soit dans l'obligation de lancer une procédure d'impeachment et de soumettre la question de la violation de la Constitution à la Cour constitutionnelle si 25 députés le demandent. Ce seuil paraît bien bas. On risque de se retrouver dans une situation où la Cour estime que le président du Monténégro a violé la Constitution alors que le parlement s'oppose à sa révocation. Cela porterait gravement atteinte à l'autorité du président.

D. Le gouvernement du Monténégro (articles 100 à 112)

Article 100 (compétences)

72. Cet article a été modifié comme cela avait été suggéré dans l'avis intérimaire.

Article 102 (composition du gouvernement)

73. Le paragraphe 2 ne précise pas comment se répartissent les tâches entre le premier ministre et les autres ministres.

Article 107 (motion de censure)

74. Il est appréciable que le nombre de députés nécessaire pour pouvoir déposer une motion de censure ait été relevé et porté à un tiers des membres du parlement.

Article 111 (fonction publique)

75. La mise en place d'une fonction publique professionnelle constitue un défi de taille pour tous les anciens pays socialistes. Le texte ne donne malheureusement aucune indication sur le statut des fonctionnaires.

E. L'autonomie locale (articles 113 à 117)

a. Remarque générale

76. Ce chapitre a été considérablement amélioré par rapport au projet de Constitution.

b. Analyse article par article

Article 113 (formes de prise de décisions)

77. L'ajout du nouveau paragraphe 2 a considérablement amélioré le texte. La mention expresse des « citoyens » ne doit cependant pas être interprétée comme empêchant d'étendre le droit de vote aux non-citoyens qui résident sur le territoire de la collectivité locale.

Article 116 (pouvoirs relatifs à la propriété et financement)

78. Il convient de se réjouir que, contrairement au projet de Constitution, le nouveau texte prévoit le droit, pour les communes, de posséder des biens.

F. Les tribunaux (articles 118 à 128)

a. Observations générales

79. Les dispositions relatives au pouvoir judiciaire qui figurent dans la Constitution tiennent compte à plusieurs égards des suggestions de la Commission de Venise. Il convient de se réjouir que la nomination et la révocation des juges ne relèvent plus de la compétence du parlement. Le conseil de la magistrature a une composition équilibrée.

80. Le parlement garde cependant une certaine influence, puisqu'il désigne notamment le président de la Cour suprême et les procureurs. Ces solutions sont problématiques sous l'angle des normes européennes.

81. Cela dit, la Commission est bien consciente que le Monténégro a connu de très graves difficultés dues au manque d'efficacité et d'impartialité du pouvoir judiciaire. La classe politique monténégrine est fermement convaincue que ces difficultés ne peuvent être surmontées qu'au moyen d'une supervision du pouvoir judiciaire par le parlement. Cet état d'esprit explique certainement en partie pourquoi la nouvelle Constitution donne au parlement le pouvoir d'élire le président de la Cour suprême et les procureurs.

82. Tout en saluant les progrès déjà accomplis par le Monténégro en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission espère que dans un avenir proche l'efficacité et l'impartialité des tribunaux s'amélioreront de manière à permettre au Monténégro de mener à terme la réforme qui garantira pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire.

b. Analyse article par article

Article 120 (caractère public du procès)

83. Conformément aux recommandations de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 154), les exceptions au principe de publicité de l'audience sont désormais énumérées de manière exhaustive, sur le modèle de l'article 6 de la CEDH.

Article 121 (inamovibilité)

84. Cet article aurait dû préciser que, dans tous les cas, y compris dans les cas prévus au troisième paragraphe, la décision de relever un juge de ses fonctions doit être prise par le conseil de la magistrature. Ce principe devra être énoncé dans la loi.

85. Conformément à ce qui a été suggéré par la Commission de Venise dans son avis intérimaire (§ 155), l'article 121 prévoit désormais qu'un juge puisse être muté contre son gré, mais uniquement par décision du conseil de la magistrature, en cas de restructuration des tribunaux.

Article 123 (incompatibilité avec d'autres fonctions)

86. La Commission de Venise a fait remarquer précédemment (avis intérimaire, § 156) que, dans d'autres pays européens, il est courant de permettre aux juges d'exercer certaines activités comme l'enseignement. Or, selon l'article 123 de la Constitution, les juges ne peuvent exercer aucune autre activité professionnelle.

Article 124 (Cour suprême)

87. Selon l'article 124, le président de la Cour suprême est élu par le parlement, sur proposition commune du président du Monténégro, du président du parlement et du premier ministre.

88. Le pouvoir législatif (le parlement et son président), le président du Monténégro et le pouvoir exécutif en la personne du premier ministre participent donc à cette désignation, alors que le pouvoir judiciaire en est complètement exclu. Cette solution est problématique : elle donne l'impression que l'ensemble du pouvoir judiciaire est placé sous le contrôle de la majorité parlementaire et que le président du Monténégro, le président du parlement et le premier ministre participent au contrôle politique des juges. Elle risque donc d'entamer la confiance du public dans l'indépendance et l'autonomie de l'ensemble du pouvoir judiciaire, même si tous les autres juges sont désignés par le conseil de la magistrature, qui est indépendant.

89. De plus, il peut arriver que le président du Monténégro, le président du parlement et le premier ministre ne parviennent pas à s'entendre sur une proposition commune ; dans ce cas, le dernier paragraphe de l'article 124 prévoit que ce soit l'organe compétent du parlement (« the responsible working body of the Parliament »), c'est-à-dire la commission parlementaire chargée des questions judiciaires, qui élise elle-même le président de la Cour suprême.

90. Selon la Commission, il aurait été préférable que le président de la Cour suprême soit désigné par le conseil de la magistrature, à la majorité qualifiée des deux tiers, et non pas seulement à la majorité absolue de ses membres, comme c'est le cas pour la désignation des autres juges. Cependant, la Commission comprend bien qu'en politisant l'élection du président de la Cour suprême, la classe politique monténégrine veut garantir la transparence du système judiciaire. La Commission espère que la solution prévue par la Constitution aidera le Monténégro à se doter d'une justice efficace et impartiale ; ensuite, il sera nécessaire de modifier les dispositions constitutionnelles en question pour garantir la pleine indépendance du pouvoir judiciaire. Tant que cette réforme n'a pas été mise en œuvre, la Commission encourage les autorités monténégrines à veiller à ce que le nombre de voix requis pour l'élection du président de la Cour suprême et des procureurs soit le plus élevé possible.

91. Par ailleurs, tant que la Constitution prévoit que l'élection du président de la Cour suprême est un acte purement politique, il est préférable que le conseil de la magistrature n'intervienne absolument pas dans la procédure de désignation, pour éviter que des conflits potentiellement graves n'opposent le pouvoir judiciaire et les autres pouvoirs.

92. Quant aux autres juges de la Cour suprême, il convient de souligner qu'ils sont nommés et révoqués par le conseil de la magistrature, ce qui est positif (voir les observations ci-dessous). Cependant, le président de la Cour suprême préside d'office le conseil de la magistrature, ce qui n'est pas la meilleure solution (voir le paragraphe 96 ci-dessous).

Articles 125 (élection des juges), 126 (conseil de la magistrature) et 127 (composition du conseil de la magistrature)

93. En vertu de la nouvelle Constitution, les juges et les présidents de juridiction ne sont plus élus par le parlement, mais par le conseil de la magistrature, qui, par sa composition et son système de désignation, est désormais apte à préserver l'autonomie et l'indépendance des tribunaux et des juges, tâche que lui assigne l'article 126.

94. Le nouvel article 127 tient largement compte des remarques et des suggestions faites par la Commission de Venise dans son avis intérimaire. Il prévoit désormais que le conseil de la magistrature se compose de dix membres : le ministre de la justice et le président de la Cour suprême sont membres d'office ; quatre membres sont des juges élus par la conférence des juges ; deux sont des députés élus par le parlement lui-même (il aurait été préférable de les choisir parmi les praticiens du droit et les professeurs de droit), l'un par la majorité et l'autre par l'opposition ; enfin, deux sont choisis par le président de la République parmi les « juristes de renom » (« renowned lawyers »). Le président du conseil de la magistrature est le président de la Cour suprême.

95. Cette composition du conseil de la magistrature garantit un bon équilibre entre le pouvoir judiciaire (cinq des dix membres sont des juges) et le pouvoir politique (deux membres sont élus par le parlement, deux par le président de la République, et le ministre de la justice est membre d'office, mais n'a pas le droit de voter dans le cadre des procédures disciplinaires – voir l'article 128, dernier paragraphe).

96. De l'avis de la Commission de Venise, il aurait cependant été préférable de ne pas faire présider d'office le conseil de la magistrature par le président de la Cour suprême, mais plutôt de prévoir que le conseil de la magistrature élise son président parmi ses membres qui ne sont pas juges, afin d'établir les liens nécessaires entre le système judiciaire et la société et d'éviter tout risque de « gestion autocratique » du système judiciaire.

97. On ne comprend pas bien pourquoi, au paragraphe 3 de l'article 125, il est indiqué que les présidents de juridiction ne peuvent pas siéger au conseil de la magistrature.

G. L'armée du Monténégro (article 129)

98. Cet article consacré à l'armée concrétise l'engagement pris envers le Conseil de l'Europe de réglementer dans la Constitution « le statut des forces armées, des forces de sécurité et des services de renseignements du pays, ainsi que les moyens de contrôle du parlement à cet égard » et d'y préciser que « la fonction de commandant en chef doit être exercée par une personne civile ».

99. Il convient de se réjouir que la Constitution prévoie maintenant explicitement que l'armée défend le pays dans le respect des règles applicables du droit international.

100. D'autres dispositions de la Constitution donnent plus de substance au principe de contrôle civil des forces armées : en particulier les articles suivants (130 à 133), relatifs au conseil de défense et de sécurité, et l'article 82, en vertu duquel le parlement adopte la stratégie nationale de sécurité et de défense (point 6) et décide de la participation d'unités de l'armée aux forces internationales (point 8).

H. Le conseil de défense et de sécurité (articles 130 à 133)

Articles 130 (compétences) et 131 (composition)

101. Le conseil de défense et de sécurité, auquel appartient le président du parlement, assure le contrôle civil des forces armées.

Article 133 (proclamation de l'état d'urgence)

102. Le dernier paragraphe de cet article prévoit que l'état d'urgence est levé lorsque les circonstances l'ayant causé ont cessé d'exister (« the state of emergency shall last until the circumstances that have caused it have ceased to exist »). L'article 133 ne précise pas quel organe détermine si ces circonstances continuent d'exister, ni selon quelle procédure il le détermine.

I. Le ministère public (articles 134 à 138)

a. Observations générales

103. Un chapitre distinct est désormais consacré au ministère public, ce qui n'était pas le cas dans le projet de Constitution.

104. Tous les procureurs et tous les membres du conseil des procureurs sont nommés et révoqués par le parlement, sans qu'une majorité qualifiée soit requise. Le ministère public décrit par la Constitution est donc totalement contrôlé par le ou les partis au pouvoir. Cela n'est pas conforme aux normes européennes.

b. Analyse article par article

Article 134 (statut et compétences)

105. La protection des intérêts de l'Etat a été retirée à juste titre de la liste des missions du ministère public (voir l'avis de l'APCE, 19.2.1.3). Il faudra que la loi prévienne une autre manière de faire protéger ces intérêts, normalement par des avocats généraux. Il serait intéressant de savoir quels sont les « autres actes punissables » qui font l'objet de poursuites de la part du ministère public.

106. La disposition selon laquelle les procureurs remplissent d'« autres missions prévues par la loi » a aussi été supprimée, ce qui est préférable en l'absence de disposition complémentaire indiquant clairement que parmi ces autres missions ne peut figurer de tâche à accomplir pour le compte du gouvernement ou d'une autre autorité publique qui entrerait (ou risquerait d'entrer) en conflit avec les missions incombant aux procureurs en tant que représentants du ministère public.

Article 135 (nomination et mandat)

107. L'article 135 dispose que le procureur général (« Supreme State Prosecutor ») et les autres procureurs (« state prosecutors ») sont nommés et révoqués par le parlement. Ils sont nommés pour une période de cinq ans ; il n'est pas précisé si ce mandat est renouvelable. Le ministère public semble donc clairement soumis au pouvoir politique, en particulier à la majorité relative du parlement, puisque ni majorité qualifiée ni majorité absolue ne sont requises pour la nomination.

108. En soi, soumettre le ministère public à un contrôle politique n'est pas incompatible avec les normes européennes. Dans le cas présent, la désignation du procureur général par le parlement peut être jugée acceptable, mais il aurait été nécessaire d'exiger une majorité qualifiée. En outre, la Constitution ne fixe aucune limite concernant les motifs de révocation du procureur général et des autres procureurs.

109. Ce qui en revanche n'est pas acceptable, c'est d'avoir confié au parlement le pouvoir de désigner tous les autres procureurs. Vraisemblablement, ces procureurs sont des juristes qui doivent être choisis pour leurs compétences techniques et qui accomplissent leurs tâches sous la direction du procureur général. De fait, ce sont des fonctionnaires, qui n'ont pas besoin d'être élus et qui doivent pouvoir exercer leurs fonctions pour une durée indéterminée (et non pas dans le cadre d'un mandat de durée déterminée).

Article 136 (conseil des procureurs)

110. Le conseil des procureurs est désormais régi par l'article 136 de la Constitution, qui précise qu'il a pour fonction de garantir l'indépendance du ministère public et des procureurs (« to ensure the independence of state prosecutorial service and state prosecutors »). Il devrait aussi être chargé de vérifier que les activités du ministère public sont conformes au principe de la légalité.

111. Selon le paragraphe 3, tous les membres du conseil des procureurs sont élus et révoqués par le parlement. Aucune majorité qualifiée n'est requise. Cette solution laisse le conseil aux mains de la majorité parlementaire ; ajoutée à la nomination et à la révocation de tous les procureurs par le parlement, sans majorité qualifiée, elle rend le ministère public du Monténégro trop vulnérable aux pressions politiques et compromet ses chances de fonctionner en toute indépendance, conformément au principe de la légalité.

V. Quatrième partie : le système économique

A. Observation générale

112. Cette partie a été raccourcie à juste titre par rapport au projet de Constitution.

B. Analyse article par article

Article 143 (la banque centrale du Monténégro)

113. Il y a lieu de se féliciter que la banque nationale doive être une institution indépendante. Toutefois, cette indépendance n'aura de sens que si elle se traduit par des garde-fous pour les postes de gouverneur et de membres du conseil, par exemple un mandat à durée déterminée. C'est pourquoi la disposition de l'article 82.14 prévoyant simplement que le parlement nomme et révoque le gouverneur de la banque centrale pose problème. Il faut une loi relative à la banque nationale pour régler ces questions dans le détail, et la Constitution devrait renvoyer à une telle loi.

Article 144 (l'institution nationale d'audit)

114. Les mêmes considérations valent pour l'institution nationale d'audit et le mandat des membres du conseil de celle-ci. Il serait utile de prévoir que cette institution soumette un rapport annuel au gouvernement et au parlement.

VI. Cinquième partie : constitutionnalité et légalité (articles 145 à 148)

115. A l'article 145, il aurait été utile de définir les différents actes normatifs de niveau inférieur à la loi au sens formel (règlements, actes généraux, décrets), ainsi que leur hiérarchie (voir l'avis intérimaire, § 172).

VII. Sixième partie : la Cour constitutionnelle du Monténégro

A. Observation générale

116. Il convient de se réjouir de la reformulation de la condition à remplir pour pouvoir former un recours constitutionnel en cas de violation des droits fondamentaux. En revanche, cette sixième partie comporte toujours un certain nombre de dispositions problématiques qui sont imputables à la tradition juridique de cette région de l'Europe. La composition de la Cour constitutionnelle n'est pas équilibrée.

B. Analyse article par article

Article 149 (compétences)

117. La liste des pouvoirs de la Cour dressée dans le premier paragraphe de l'article 149 est satisfaisante et donne l'image d'une Cour constitutionnelle dotée de larges compétences. En particulier, il est désormais possible de former un recours constitutionnel après épuisement des autres voies de recours, et non plus uniquement en l'absence d'autre voie de recours (cette condition n'aurait pu être remplie que très rarement en pratique).

118. Le second paragraphe concerne une question très spécifique qu'il aurait mieux valu traiter dans la loi.

Article 150 (déclenchement de la procédure de vérification de la constitutionnalité et de la légalité)

119. Alors que l'article 149 énumère un certain nombre de procédures devant la Cour constitutionnelle, l'article 150 indique qui peut introduire un recours constitutionnel, sans faire la distinction entre les différentes procédures, et évoque simplement le droit de demander « l'évaluation de la constitutionnalité et de la légalité ». Cette approche soulève de nombreux problèmes d'interprétation. Ainsi, le premier paragraphe de l'article 150 pourrait être interprété (et, en soi, devrait être interprété) comme le fondement d'un droit de recours populaire. Les personnes ou organismes énumérés ne devraient pas disposer du droit de déclencher toutes ces procédures. Il serait préférable de définir, pour chaque procédure, qui a le droit de la déclencher et à quelles conditions. La Commission avait fait des propositions à cet égard dans son avis intérimaire, mais elles n'ont pas été suivies.

120. La possibilité donnée à la Cour constitutionnelle de vérifier de sa propre initiative la légalité et la constitutionnalité de lois est inadaptée car elle entraîne à tort cette institution dans l'arène politique.

Article 152 (invalidation d'une disposition)

121. Cet article, en particulier son paragraphe 2, aborde la délicate question d'un éventuel effet rétroactif des décisions de la Cour constitutionnelle. Du moins dans la traduction anglaise, le texte n'est pas tout à fait clair. L'expression « absolute ruling » désigne-t-elle uniquement une décision judiciaire définitive ou aussi un acte administratif qui ne peut plus être contesté ? Il aurait été plus prudent de ne pas énoncer de règle rigide, et surtout pas dans la Constitution, et de laisser une certaine marge d'appréciation à la Cour constitutionnelle.

Article 153 (composition et élection)

122. Cet article, combiné aux articles 82.13 et 95.5, n'assure pas une composition équilibrée de la Cour. En effet, tous les juges de la Cour sont élus par le parlement sur la proposition du président du Monténégro. Si le président est issu de l'un des partis majoritaires, il est donc probable que tous les juges de la Cour soient favorables à la majorité. Si déjà tous les juges de la Cour sont élus par le parlement, il faudrait au moins qu'une majorité qualifiée soit requise. Cependant, même une élection à la majorité qualifiée ne garantirait pas l'indépendance de la Cour constitutionnelle à l'égard du pouvoir politique, indépendance dont la Cour a pourtant impérativement besoin pour remplir son rôle. Ainsi que la Commission de Venise l'avait souligné, le seul moyen de garantir dûment la neutralité et l'indépendance de la Cour constitutionnelle aurait été de confier la désignation de ses juges à plusieurs pouvoirs et institutions autonomes de l'Etat.

123. Il aurait été préférable de laisser la Cour élire elle-même son président.

Article 154 (cessation d'activité)

124. Il semble excessif de relever un juge de ses fonctions au seul motif qu'il a exprimé publiquement ses opinions politiques.

VIII. Septième partie : modification de la Constitution (articles 155 à 157)

125. Ces articles sont restés inchangés par rapport au projet de Constitution d'août 2007. La Commission de Venise a déjà indiqué qu'à son avis il serait nécessaire de préciser si l'adoption de la loi portant modification de la Constitution est la dernière étape ou si elle doit encore être suivie du débat public prévu à l'article 156. Sur ce point et sur d'autres, les chevauchements entre les articles 155 et 156 risquent de créer des confusions.

126. L'article 155 traite la question de la modification de la Constitution au sens strict et au sens large, et s'applique donc aussi au cas de l'adoption d'une nouvelle Constitution. Or, il n'est pas souhaitable de donner au parlement le pouvoir d'adopter une Constitution entièrement nouvelle. En effet, ce pouvoir risque de compromettre la stabilité du système constitutionnel.

127. L'article 157, qu'il faut lire en tenant compte des articles précédents, n'indique pas clairement dans quelles conditions un référendum est nécessaire pour modifier la Constitution.

IX. Huitième partie : dispositions transitoires et dispositions finales

128. La seule disposition transitoire concerne l'adoption d'une loi constitutionnelle relative à la mise en œuvre de la Constitution. Cette loi a d'ailleurs été adoptée en même temps que la Constitution.

129. L'article 5 de la loi constitutionnelle se lit ainsi : « Les dispositions des accords internationaux sur les droits de l'homme et les libertés auxquels le Monténégro a adhéré avant le 3 juin 2006 s'appliquent aux relations juridiques nées après la signature. » (« Provisions on international agreements on human rights and freedoms, to which Montenegro acceded before 3 June 2006, shall be applied to legal relations that have arisen after the signature. »). Le libellé de cet article est assez obscur. Etant donné que cet article a été ajouté à la demande du Conseil de l'Europe, on peut penser qu'il signifie ceci : « Les dispositions des accords internationaux sur les droits de l'homme et les libertés auxquels le Monténégro était partie (en tant qu'entité fédérée de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro) avant le 3 juin 2006 s'appliquent aux relations juridiques nées après la date de ratification de ces traités par l'Union d'Etats. » (« Provisions of international agreements on human rights and freedoms to which

Montenegro was a party (as a federated entity of the State Union) before 3 June 2006 shall be applied to legal relations that have arisen after the date of ratification of those treaties by the State Union. »). Ce n'est que dans ce cas que l'article 5 est conforme à l'un des principaux engagements pris par le Monténégro à l'égard de l'Assemblée parlementaire (avis de l'APCE, 19.2.1.6). Il faudrait clarifier le sens de cette disposition et en informer les juridictions monténégrines et le public.

130. Conformément à la suggestion de la Commission de Venise (avis intérimaire, § 192), l'article 6 de la loi constitutionnelle dispose que les lois et les autres dispositions existantes restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient mises en accord avec la Constitution (et à moins qu'elles ne le soient). Les autorités monténégrines se sont engagées sur ce point (avis de l'APCE, 19.2.2.4).

131. Cependant, selon l'article 11 de la loi constitutionnelle, les lois et règlements de l'Union d'Etats de Serbie-Monténégro continuent à s'appliquer « à condition de ne pas être contraires à l'ordre juridique *et aux intérêts* du Monténégro » (« provided that they are not contrary to the legal order *and interests* of Montenegro »). Cette formule figurait déjà dans la Déclaration d'indépendance du Monténégro. Les éminents juristes avaient exprimé leur préoccupation au sujet de cette formule, qui soulevait des questions de sécurité juridique dans la mesure où il est impossible de déterminer clairement et sans équivoque quels sont ces intérêts, d'où le risque que la formule empêche les juridictions et les autorités monténégrines d'appliquer la loi et de garantir le respect des normes internationales (rapport des éminents juristes sur la conformité de l'ordre juridique de la république du Monténégro avec les normes du Conseil de l'Europe, § 76). La Commission de Venise déplore elle aussi la mention des *intérêts* du Monténégro.

132. La loi constitutionnelle contient une longue liste de lois qui doivent être mises en accord avec la nouvelle Constitution. La Commission de Venise est prête à aider les autorités à mener à bien la tâche importante consistant à faire en sorte que les lois du Monténégro donnent pleinement effet aux principes énoncés dans la Constitution.

X. Conclusion

133. Il convient de porter un jugement globalement positif sur la Constitution du Monténégro, telle qu'elle a été adoptée par les autorités monténégrines le 19 octobre 2007. Les suggestions faites par la Commission de Venise n'ont pas toutes été suivies, mais le texte a été considérablement amélioré.

134. En ce qui concerne la réforme du système judiciaire, notamment le mode de désignation et de révocation des juges et la composition et les fonctions du conseil de la magistrature, le Monténégro mérite d'être félicité pour s'être efforcé de suivre les indications et les normes du Conseil de l'Europe. Cela lui a été particulièrement difficile, compte tenu de la situation actuelle du pays, et témoigne donc d'un réel engagement à l'égard du Conseil de l'Europe et de ses membres. Toutefois, le présent avis fait état de questions concernant le président de la Cour suprême, la Cour constitutionnelle et le ministère public auxquelles le Conseil de l'Europe doit rester attentif.

135. Le renforcement de la démocratie au Monténégro dépendra beaucoup de la mise en œuvre de la Constitution. La Commission de Venise est prête à aider les autorités monténégrines dans cette nouvelle phase. En outre, il faudra faire le maximum pour que les juridictions et l'ensemble des juristes du Monténégro comprennent bien comment interpréter et appliquer les dispositions relatives aux droits de l'homme, afin qu'ils puissent respecter les normes fixées par la CEDH.