



Strasbourg, le 24 octobre 2008

CDL-AD(2008)030
Or. angl.

Avis n° 479 / 2008

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE
DU MONTÉNÉGRO**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 76^e session plénière
(Venise, 17-18 octobre 2008)**

sur la base des observations de

**M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M^{me} Jasna OMEJEC (experte pour la mission de l'OSCE au
Monténégro, membre suppléante, Croatie)**

Table des matières

1. Observations générales	3
2. Avis de la Commission de Venise sur la Constitution du Monténégro	4
3. Chapitre I (Dispositions liminaires).....	4
4. Chapitre II (Organisation de la Cour constitutionnelle).....	5
5. Chapitre III (Procédures devant la Cour constitutionnelle et effet juridique des décisions de cette dernière)	8
1) Dispositions communes	8
2) Procédures de contrôle de constitutionnalité et de légalité des actes généraux.....	11
3) ² Procédure en cas de recours en inconstitutionnalité.....	12
4) Procédure visant à savoir si le Président du Monténégro a enfreint la Constitution	14
5) Procédure visant à régler un conflit de compétence	15
6) Procédure visant à interdire les travaux d'un parti politique ou d'une organisation non gouvernementale	15
7) Procédure visant à régler des contentieux électoraux et référendaires	15
8) Procédure visant à déterminer la compatibilité de mesures et d'actions prises par les autorités publiques en période d'état de guerre ou d'urgence.....	15
6. Observations relatives aux dispositions du chapitre IV (Dispositions pénales).....	16
7. Conclusion.....	16

1. Par lettre du 19 mai 2008, le ministre de la Justice du Monténégro a demandé un avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle (CDL(2008)073). La Commission a invité MM. Endzins (CDL(2008)074), Grabenwarter (CDL(2008)076) et Gstöhl (CDL(2008)075) à intervenir en qualité de rapporteurs.

2. Le 16 juin 2008, MM. Endzins et Gstöhl, accompagnés de M. Dürr du Secrétariat, ont participé à une réunion avec le groupe de travail qui a élaboré le projet. Ce groupe se compose de représentants du ministère de la Justice, de la Cour constitutionnelle et du Secrétariat gouvernemental pour la législation. Le 17 juin 2008, la délégation de la Commission a participé à une table ronde publique sur ce sujet, organisée en coopération avec la mission de l'OSCE au Monténégro, au cours de laquelle M^{me} Jasna Omejec a présenté ses observations en qualité d'experte pour l'OSCE. Ces observations ainsi que les résultats de la réunion et de la table ronde sont consignés dans le présent avis.

3. Le présent avis a été adopté par la Commission à sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008).

1. Observations générales

Le projet de loi sur la Cour constitutionnelle compte 116 articles répartis en cinq chapitres. Il porte sur la quasi-totalité des questions relevant d'une loi moderne de ce type. Le chapitre I (« Dispositions générales ») est suivi d'un chapitre sur l'organisation de la Cour. Le chapitre III, qui traite des diverses procédures devant la Cour constitutionnelle et de l'effet juridique des décisions de la Cour, est de loin le plus long. Le seul article du chapitre IV, l'article 111, est consacré aux « dispositions pénales ». Les dispositions transitoires et finales se trouvent dans le chapitre V.

4. Il faut préciser d'emblée que la traduction du projet pose quelques problèmes ; il se peut donc que certaines des observations figurant dans le présent avis soient dues à un problème de traduction.

5. Deuxième point général, la structure systématique de la loi. Une proposition d'amélioration concerne le principe des procédures publiques qui est traité à l'article 3 dans le cadre des dispositions générales et à l'article 33 dans le principal chapitre faisant référence aux audiences publiques. Il se peut qu'une **nouvelle approche plus systématique** contribue aussi à réduire la longueur de la loi.

6. Il serait aussi **souhaitable de reprendre dans la loi les dispositions de la Constitution au lieu de simplement les compléter**, ce qui faciliterait la lecture et la compréhension, car il serait inutile de travailler avec deux textes.

7. Est en particulier visé l'article 2 du projet de loi, qui renvoie à la vaste liste des compétences énumérées à l'article 149 de la Constitution. Il serait beaucoup plus facile de consulter la loi si cette dernière présentait une liste complète des compétences afin de ne pas obliger le lecteur à se reporter également à la Constitution. Une telle énumération figure (ne serait-ce qu'à des fins de procédure) à l'article 39 du projet de loi et une énumération de ce type serait aussi souhaitable pour les compétences. Il en va de même pour le mandat des juges, les conditions minimales, la composition de la cour etc., conformément à l'article 153 de la Constitution.

8. A Podgorica, le groupe de travail a précisé que d'après la tradition juridique du Monténégro, les dispositions de la Constitution ne sont pas reprises dans la loi, car elles pourraient faire l'objet d'un examen éventuel de la Cour constitutionnelle, ce qui rendrait indirectement la Constitution attaquantable. La délégation de la Commission a indiqué qu'un tel

examen devrait logiquement déboucher sur une constatation de conformité de ces dispositions avec la Constitution, car elles sont même littéralement « constitutionnelles ». Le simple fait qu'une disposition est examinée par la Cour constitutionnelle ne la rend pas encore inapplicable et même si théoriquement la disposition juridique était annulée, la disposition correspondante de la Constitution continuerait de s'appliquer directement. **La loi serait bien mieux comprise par les particuliers, voire par les juristes, si les dispositions applicables pouvaient figurer dans un seul texte.**

2. Avis de la Commission de Venise sur la Constitution du Monténégro

9. A sa 73^e session plénière (Venise, 14-15 décembre 2007), la Commission de Venise a adopté l'avis sur la Constitution du Monténégro (CDL-AD(2007)047, avis intérimaire CDL-AD(2007)017). Elle s'était alors particulièrement félicitée des vastes compétences de la Cour constitutionnelle, telles qu'énoncées à l'article 149 de la Constitution.

10. Cela étant, la Constitution proprement dite pose aussi un certain nombre de problèmes pour le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Etant donné que certaines des recommandations n'ont pas été prises en considération, les problèmes découlant de la Constitution proprement dite ont un effet direct sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle.

11. Les questions soulevées dans l'avis sont les suivantes :

1. La Commission a critiqué la nomination de tous les juges et du Président de la Cour constitutionnelle par le Président de la République et leur élection par le parlement, même sans majorité qualifiée, ce qui comporte une série de risques de dépendance politique envers la majorité et d'exposition politique de la Cour.
2. Si l'article 149 de la Constitution énumère un certain nombre de procédures devant la Cour constitutionnelle, l'article 150 indique qui peut saisir la Cour, sans faire de distinction entre les diverses procédures et évoque simplement le droit de demander « l'évaluation de la constitutionnalité et de la légalité ». La Constitution introduit ainsi un droit de recours populaire, qui risque d'imposer une charge excessive à la Cour.
3. La possibilité donnée à la Cour constitutionnelle de vérifier de sa propre initiative la légalité et la constitutionnalité des lois est inadaptée, car elle entraîne à tort la Cour constitutionnelle sur le terrain politique.
4. Pour ce qui est de l'effet rétroactif des décisions de la Cour constitutionnelle, 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.
5. Il aurait aussi été préférable de laisser la Cour elle-même élire son Président.
6. Pour finir, il semble excessif de relever un juge de ses fonctions au motif qu'il a exprimé publiquement ses opinions politiques.

12. En conséquence, il sera aussi recommandé dans le présent avis de modifier la Constitution sur un certain nombre de points même s'il est sans doute possible d'atténuer certains problèmes au moyen de la loi sur la Cour constitutionnelle.

3. Chapitre I (Dispositions liminaires)

13. Le statut de la Cour constitutionnelle, en tant qu'institution indépendante, n'est pas prévu dans le projet de loi. Il est donc recommandé de mentionner à l'article premier que la Cour constitutionnelle du Monténégro est une « **institution judiciaire indépendante** », qui exerce les compétences définies dans la Constitution et dans la présente loi. En outre, l'article premier devrait aussi disposer que toute ingérence directe ou indirecte dans les activités de la Cour constitutionnelle par rapport aux décisions qu'elle rend n'est pas acceptable.

14. L'article 3 sur la publicité des travaux de la Cour constitutionnelle devra probablement être regroupé avec les articles 33 à 36. Le paragraphe 3 pourrait être aligné sur le libellé de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, même si une partie seulement de la procédure sera assujettie à cette disposition.

15. On ne sait pas si la publication des décisions de la Cour concerne toutes les décisions ou pas ; laisser à la Cour le soin de choisir les décisions qui seront publiées ne serait pas une mauvaise idée.

16. L'article 4(3) dispose déjà que le Président de la Cour a le droit de participer à la session parlementaire consacrée à l'adoption du budget. Il faut se féliciter de cette disposition. Toutefois, cette participation directe peut être vidée de sa substance si le gouvernement a déjà réduit la dotation budgétaire proposée pour la Cour avant de la soumettre au parlement. En tant que garantie supplémentaire de l'indépendance de la Cour constitutionnelle, l'article 4(2) devrait préciser que les demandes budgétaires de la Cour constitutionnelle ne seront pas modifiées par le gouvernement sans l'accord de cette dernière.

17. Conformément à l'article 6, la méthode de travail et de prise de décision de la Cour constitutionnelle est réglementée par cette loi et le sera plus en détail par le **règlement intérieur**. Cette technique est courante et fonctionne d'ordinaire bien dans la pratique. Les modalités d'adoption et de publication du règlement devraient être précisées (voir également l'article 114). Le groupe de travail est d'avis que le règlement intérieur devrait être publié au Journal officiel.

18. Un **certain nombre de dispositions sont très détaillées et devraient figurer** non pas dans la loi mais **dans le règlement intérieur** (voir par exemple les articles 22(2), 25, 31, 34, 35, 37, 41, 44), ce qui est important non seulement d'un point de vue pratique mais aussi pour garantir l'autonomie procédurale de la Cour, qui, à défaut, devrait demander des amendements à la loi la concernant pour tout changement mineur apporté à sa procédure.

4. Chapitre II (Organisation de la Cour constitutionnelle)

19. L'article 7 dispose que « le Président et les juges de la Cour constitutionnelle sont élus et révoqués de la manière et dans les conditions prévues dans la Constitution ». Les dispositions applicables sont celles des articles 82, 91, 95, 153 et 154 de la Constitution. Malheureusement, ni la Constitution, ni le projet de loi n'arrêtent la **procédure de sélection des candidats**. On ne sait pas si les noms ou les CV des candidats sont publiés, si ceux-ci sont invités à une audition parlementaire avant les élections, ni si des conclusions sont adoptées après ces auditions. Compte tenu notamment de l'élection des juges par le parlement à la majorité simple, la procédure avant l'élection doit être **aussi transparente que possible** pour garantir un niveau de compétence élevé des juges. Le groupe de travail a rappelé que dans les observations relatives au projet de loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro (CDL(2007)129), la Commission avait insisté pour qu'au moment où ils décident de nominations, les organes politiques ne soient pas liés par les conseils d'autres organes (le Conseil supérieur de la magistrature). Cela étant, ce point ne concernait que la nomination du Président de la Cour suprême du Monténégro et n'exclut certainement pas que le parlement proprement dit suive une procédure particulière sans être lié dans sa décision définitive par les conseils de tout autre organe.

20. Ni la Constitution, ni le projet de loi ne permettent de savoir si une personne peut être réélue juge à la Cour constitutionnelle. **L'absence d'interdiction de réélection risque de compromettre l'indépendance d'un juge**. Dans certains pays, les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés jusqu'à leur retraite (Arménie, Autriche, Belgique, par exemple) ou pour un mandat seulement (Hongrie, Lituanie, par exemple).

21. L'article 153(2) dispose que « les juges de la Cour constitutionnelle sont élus pour une période de neuf ans ». Aucune disposition complémentaire ne porte sur un renouvellement partiel de la Cour, ce qui peut créer des problèmes de continuité et de prévisibilité de la jurisprudence de la Cour. Il se pourrait que tous les juges de la Cour soient remplacés en même temps. Pour régler ce problème, on pourrait envisager un système de roulement selon lequel un tiers des juges serait renouvelé tous les trois ans. Par exemple, lorsque la Cour constitutionnelle de Lituanie a été créée, trois juges ont été élus pour un mandat de trois ans, trois pour un mandat de six ans et trois pour un mandat de neuf ans. Seuls les juges qui à l'origine, n'avaient pas été élus pour un mandat de neuf ans étaient éligibles pour un deuxième mandat de neuf ans après une interruption de trois ans au moins. Ce problème ne risque cependant pas de se poser dans la pratique, car l'article 2 de la loi constitutionnelle pour l'application de la Constitution dispose que tous les organes (dont la Cour constitutionnelle) continuent d'exercer leur mandat. La Cour constitutionnelle a déjà 20 ans et on peut supposer que les mandats de ses membres sont bien étalés dans le temps.

22. Le mandat de neuf ans n'est pas aussi long que celui prévu dans d'autres pays comme l'Allemagne (douze ans, âge maximum : 68 ans) ou l'Autriche (jusqu'à 70 ans). Dans certains pays cependant, il est plus court (par exemple au Liechtenstein). Il correspond aussi au mandat des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, conformément au Protocole n° 14. Il est suffisant par rapport à l'obligation d'indépendance.

23. La Cour se compose de sept juges (article 153 (1) de la Constitution), ce qui est relativement peu pour une Cour constitutionnelle (Allemagne : 16 juges, Autriche : 14). Compte tenu toutefois de la taille du pays, le nombre de juges semble suffisant (la *Staatsgerichtshof* du Liechtenstein n'a que cinq juges).

24. Le dernier paragraphe de l'article 9 parle de majorité pour prendre une décision ; il s'agit de la majorité de « tous les juges ». Ce libellé est conforme à la Constitution. Cependant, dans le contexte de l'article 9 du projet de loi, il s'agit d'un vote sur la suspension d'un juge ou du Président de la Cour en rapport avec une enquête pénale. **La personne faisant l'objet de l'enquête ne devrait pas voter** (et ne devrait pas non plus participer aux délibérations) dans l'affaire la concernant. Le groupe de travail est convenu de modifier cette disposition.

25. Il est capital de s'assurer qu'à l'expiration du mandat d'un juge, la fonction ne demeure pas vacante pendant une période prolongée. Dans quelques pays européens, le parlement n'a nommé de nouveaux juges que très tardivement et dans un cas, la Cour n'a pas été opérationnelle pendant plus d'un an et demi, car le nombre de juges était inférieur au quorum. En conséquence, l'article 10 devrait disposer que **les juges demeurent en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs**. Un certain nombre de pays ont prévu des dispositions particulières à cet effet (par exemple l'Espagne, la Lettonie, la Russie et la Slovaquie). Le groupe de travail a soutenu qu'une telle disposition serait inconstitutionnelle, car elle prolongerait effectivement le mandat d'un juge au-delà des neuf ans fixés dans la Constitution. Ce pourrait être le cas des juges dont le mandat s'achève mais il ne faudrait pas que ce soit un obstacle pour les juges qui prennent leur retraite pour des raisons d'âge, car leur mandat de neuf ans n'a pas encore pris fin.

26. Conformément à l'article 12 du projet de loi, la Cour nomme un juge qui remplace le Président de la Cour constitutionnelle lorsque celui-ci est absent ou empêché. Le groupe de travail a expliqué que la règle relative au remplacement vise à pallier l'absence de disposition constitutionnelle expresse sur une **Vice-Présidence**. Il devrait toutefois être possible **d'introduire une telle fonction également en application de la loi ordinaire** tant que les fonctions du Vice-Président ne portent pas atteinte aux prérogatives du Président. Du point de vue en particulier des relations internationales bilatérales et multilatérales étroites que les cours

constitutionnelles européennes entretiennent, il est important de pouvoir être représenté à l'étranger par un Vice-Président et pas seulement par un remplaçant.

27. Le projet de loi ne comporte pas de disposition au cas où le Vice-Président/remplaçant serait aussi empêché. Le doyen de la Cour pourrait être habilité à remplacer le Président de manière que la représentation de la Cour constitutionnelle soit garantie à tout moment.

28. **Le droit d'un juge à la Cour constitutionnelle de retrouver ses fonctions antérieures ne peut être garanti que dans le secteur public (article 13).** Les entreprises privées ne sauraient être obligées de rétablir un contrat de travail avec un employé qui les a quittées depuis neuf ans. L'inamovibilité jusqu'à la retraite permettrait naturellement d'éviter ce problème et serait la meilleure solution du point de vue de l'indépendance mais appellerait une modification de la Constitution.

29. Un autre point concerne le **nombre de juges nécessaire pour avoir un quorum**. Ni le projet de loi, ni la Constitution ne répondent expressément à la question de savoir si l'ensemble des sept juges doit avoir pris part au vote pour que ce dernier soit valable ou si un nombre minimal inférieur suffit. Une disposition fixant un seuil pour que des décisions soient prises garantit l'autonomie et l'indépendance de la Cour, faute de quoi l'absence d'un seul juge peut paralyser cette dernière. Le groupe de travail a décidé de fixer ce quorum à quatre juges.

30. De plus, des raisons indépendantes de la volonté, comme des maladies, des décès etc., pourraient aussi donner lieu à l'ajournement de décisions, notamment parce que le projet de loi ne contient aucune disposition sur les juges suppléants destinés à représenter les juges permanents si ceux-ci sont empêchés. On notera en particulier que, outre les maladies susmentionnées, des juges peuvent être empêchés pour des raisons de partialité. Le législateur pourrait ajouter des dispositions de ce type concernant les juges suppléants pour assurer l'efficacité de la Cour constitutionnelle. Un système de juges suppléants semble opportun en cas de maladie, de décès ou de partialité. Des systèmes de ce type existent en Autriche ou au Liechtenstein et à la Cour européenne des droits de l'homme (juges ad hoc). Ils sont assurément plus fréquents dans les systèmes dans lesquels les juges ne travaillent qu'à temps partiel et ont une autre profession qui est leur principale source de revenus. Des questions complexes de rémunération pourraient aussi se poser si des juges à temps plein siégeaient aux côtés de suppléants à temps partiel.

31. **L'article 18** du projet de loi fixe le salaire du Secrétaire général de la Cour constitutionnelle et de son suppléant. Le projet de loi ne **réglemente cependant pas les salaires ni les avantages sociaux des juges et autres personnels de la Cour**. Le groupe de travail a précisé que les questions sociales concernant les juges et les conseillers juridiques sont réglementées par la législation sur la sécurité sociale dans la fonction publique, et dans le système judiciaire en particulier. Seul le Secrétaire général de la Cour ne serait pas couvert de cette façon, d'où la nécessité d'une règle particulière dans la loi sur la Cour constitutionnelle. D'autres membres du groupe de travail ont expliqué que la Cour avait accepté d'être couverte par ces règles en l'absence de toute autre législation.

32. Il n'est pas judicieux d'appliquer les règles générales relatives à la fonction publique et au système judiciaire à la Cour constitutionnelle qui, compte tenu de sa position en tant qu'organe indépendant se prononçant sur des questions de constitutionnalité, a besoin non seulement de garanties de non-ingérence dans ses activités, de garanties budgétaires et procédurales, mais aussi de garanties matérielles particulières. Le projet de loi devrait présenter les équivalences entre les juges et le Président de la Cour et d'autres hauts fonctionnaires. En ce qui concerne les conseillers juridiques, une connaissance particulière de la jurisprudence internationale disponible dans des langues étrangères est nécessaire. Pour attirer du personnel aussi qualifié, les conditions de rémunération de la Cour doivent être attrayantes. En conséquence, le mandat

de cinq ans prévu pour le Secrétaire général à l'article 18 devrait aussi être remplacé par un mandat permanent.

33. Le projet de loi ne contient pas non plus de disposition sur les immunités et les responsabilités disciplinaires.

34. La mention des *lois de procédure applicables* à l'article 20 est ambiguë. La source des affaires dont la Cour constitutionnelle est saisie (droit civil, pénal ou administratif) importe peu, les procédures devant la Cour sont des procédures constitutionnelles particulières. **Il faudrait donc savoir quel code de procédure s'applique par défaut** si la loi sur la Cour constitutionnelle et le Règlement intérieur ne donnent pas de réponse. La loi pourrait prévoir l'application du Code de procédure civile en général et du Code de procédure pénale dans des procédures particulières (mise en accusation (en vue d'une destitution), suspension de partis politiques).

35. La partialité n'est envisagée qu'indirectement, à savoir au moyen d'un projet de loi qui renvoie aux dispositions des lois de procédure applicables *mutatis mutandis* si une question de procédure devant la Cour constitutionnelle n'est pas réglementée par le projet de loi. Il serait néanmoins **préférable d'énoncer clairement des règles concernant la partialité et la procédure de récusation d'un juge** dans le projet de loi compte tenu des compétences particulières de la Cour.

36. Au lieu d'une application *mutatis mutandis*, la loi pourrait prévoir une application **par analogie**, ce qui laisserait à la Cour un plus grand pouvoir d'appréciation.

5. Chapitre III (Procédures devant la Cour constitutionnelle et effet juridique des décisions de cette dernière)

1) Dispositions communes

37. Les articles 21 à 24 portent sur les participants aux procédures. Une liste très détaillée des participants figure à l'article 21. L'intérêt de cette liste est critiquable pour deux raisons. Premièrement, le mot « participant » ne permet pas d'établir les droits dans les procédures. Il est préférable de parler de « parties à la procédure ». Deuxièmement, le point n° 10 contient une disposition générale concernant l'aptitude d'être « participant » qui s'applique à « d'autres personnes, conformément à la loi ». Il est proposé de rédiger une disposition plus générale, plus courte et plus cohérente sur les parties aux procédures, ce qui peut très bien laisser une certaine marge d'appréciation à la Cour constitutionnelle.

38. La liste donne aussi l'impression que ces « participants » peuvent prendre part à tous les types de procédures. Une solution consisterait à ne plus faire apparaître la définition des parties à chaque type de procédure au chapitre III.1.a mais au chapitre III.2. L'article 21 pourrait ensuite être supprimé. Le groupe de travail a décidé de **remplacer le mot « participants » par le mot « parties » et a préféré conserver l'article 21 mais en précisant qui sont les parties pour chaque type de procédure**.

39. A l'article 22, il faudrait préciser qui sont les « autres personnes » qui ont un droit d'accès au dossier. Les membres du groupe de travail ont affirmé que la législation sur l'information publique autorisait toute personne à avoir accès aux dossiers publics. Si cette approche est certainement très transparente, on devrait de nouveau se demander si un accès aussi large est réellement voulu. La loi actuelle pourrait au moins indiquer que **l'accès est donné dans les limites de la législation sur l'accès aux documents publics** (certaines limites existeront certainement).

40. Par dérogation à la procédure générale selon laquelle il est possible de saisir la Cour par courrier, l'article 25(6) dispose qu'en cas de contentieux électoral ou référendaire, la Cour doit être saisie directement, ce qui désavantage les personnes qui ne vivent pas dans la capitale, qui doivent non seulement respecter des délais très courts mais aussi apporter leurs requêtes en personne à Podgorica. Le groupe de travail a rappelé que les délais en matière électorale sont nécessairement très courts, que le pays est petit et qu'il est facile de se rendre dans la capitale et, pour finir, que le service de courrier au Monténégro est notoirement peu fiable. Une solution à ce problème pourrait consister, et pas seulement dans les affaires électorales, à **autoriser la présentation d'une requête par télécopie, qui devrait être suivie d'une requête écrite** (envoyée par courrier ou remise directement). Le délai serait toutefois respecté si la télécopie arrive à temps.

41. L'article 27 porte sur les tâches confiées à un juge rapporteur. Le Règlement intérieur devrait définir la procédure d'attribution des affaires aux juges rapporteurs de manière objective.

42. En cas de requêtes individuelles, l'article 29(3) devrait préciser que la **requête doit être présentée** non seulement à l'autorité qui a pris la décision initiale, mais aussi à **l'autorité (la Cour) qui s'est prononcée en dernier ressort** avant que l'affaire soit portée devant la Cour constitutionnelle (épuisement des voies de recours). La première autorité, souvent administrative, et l'autorité en dernier ressort, d'ordinaire un tribunal, devrait avoir la possibilité de réagir. Si le recours constitutionnel porte sur une décision judiciaire, la Cour devrait même **permettre à la partie en faveur de laquelle la décision a été prise de s'exprimer** (voir également l'article 94(3) de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale de l'Allemagne). Si elles devraient avoir la possibilité de faire une déclaration, **les cours ne devraient pas y être contraintes**, car d'ordinaire elles « s'expriment au travers des décisions qu'elles rendent » uniquement. En conséquence, l'article 30 devrait prévoir une exception à l'obligation de donner des informations/faire une déclaration.

43. Le délai de quinze jours fixé pour que l'autorité concernée communique des documents et des informations (article 30) est probablement trop court. Même si les mots « au moins » indiquent clairement qu'il s'agit uniquement d'un délai minimum qui peut être allongé, ce minimum risque dans la pratique de devenir la règle. Comme indiqué ci-dessus, ces **autorités devraient non seulement être obligées de donner de telles informations mais aussi avoir le droit de présenter leur position**. Une telle déclaration de fond exige une préparation et dans un souci de qualité, le délai devrait être plus long.

44. A l'inverse, l'article 30(2) n'autorise la Cour à demander l'avis du parlement que dans la procédure relative à la constitutionnalité d'une loi (« *peut demander* »). Cette exception pour le parlement n'est ni dans l'intérêt des procédures constitutionnelles ni dans celui du parlement proprement dit. **Le parlement devrait toujours avoir la possibilité de donner son avis**, lorsque ses actes sont soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle. Naturellement, comme pour les juridictions, le parlement ne saurait être contraint de donner une telle réponse.

45. L'article 32(4) conformément auquel une demande est rejetée si la Cour a déjà tranché devrait au moins être nuancé en précisant qu'il ne devrait en être ainsi que si aucune circonstance nouvelle n'est apparue depuis la dernière décision.

46. Compte tenu du nombre d'affaires dont la Cour peut être saisie, la **possibilité de connaître des affaires selon une procédure écrite devrait être améliorée**. Sous la rubrique « Audience publique », l'article 33 prévoit des audiences publiques (obligatoires) dans certaines procédures (paragraphe 1), des restrictions éventuelles dans les procédures de contrôle de constitutionnalité ou de légalité (paragraphe 2) et une disposition générale dans le cadre du pouvoir d'appréciation de la Cour constitutionnelle (paragraphe 3). Compte tenu de la charge de travail vraisemblable de la Cour, il n'est pas réaliste de tenir de trop nombreuses audiences, en particulier en l'absence d'un système de chambres.

47. L'article 39 recense les cas dans lesquels une « décision » devrait être rendue. Comme avec l'article 22 du projet de loi, la liste générale demeure peu claire s'agissant de savoir dans quelles procédures les diverses décisions peuvent être prises. Les éléments de l'article pourraient être intégrés dans le chapitre sur les procédures particulières ou, si la liste était conservée, elle devrait indiquer dans quelles procédures les diverses décisions peuvent être prises.

48. Il est probablement inutile de régler les points 9 et 10 sur le rejet d'une requête ou d'un recours constitutionnel par une décision « rigide », notamment parce que la non-acceptation de l'initiative d'engager une procédure en contrôle de constitutionnalité ou de légalité est prise sous la forme « allégée » d'une ordonnance (article 40(4)).

49. Outre la question de la publication, le projet de loi ne fait pas de différence entre les décisions et les ordonnances. L'article 151(1) de la Constitution dispose que la Cour constitutionnelle se prononce à la majorité de tous ses membres ; en d'autres termes, quatre juges doivent voter en faveur d'une décision. Les voix de quatre juges sont-elles aussi nécessaires pour les ordonnances ou ces dernières peuvent-elles aussi être prises avec un nombre de voix inférieur ? Dans l'affirmative, **il pourrait être intéressant de décider de la recevabilité des recours constitutionnels au sein de chambres plus petites composées de trois juges qui rendraient des ordonnances et non des décisions.**

2) Procédures de contrôle de constitutionnalité et de légalité des actes généraux

50. Il est tout à fait inhabituel qu'une Cour constitutionnelle puisse engager, d'office, une procédure : d'après l'article 43, les procédures d'évaluation de la constitutionnalité ou de la légalité d'actes généraux peuvent être engagées par la Cour constitutionnelle elle-même (« de sa propre initiative par une ordonnance »). Comme indiqué dans l'avis sur la Constitution, une compétence générale de la Cour de déclencher une procédure de sa propre initiative ferait de la Cour un acteur politique et pourrait nuire à son indépendance. Toute décision d'examiner ou non une affaire pourrait être critiquée, car considérée comme un choix politique. En conséquence, **la Cour devrait se limiter à agir de sa propre initiative uniquement dans les affaires dans lesquelles elle doit appliquer une norme dont elle doute de la constitutionnalité.** Telle est la situation par exemple en Autriche, où la Cour constitutionnelle peut suspendre un recours individuel et engager une procédure de contrôle de normes abstraites de sa propre initiative. Limiter les compétences de la Cour aux affaires dans lesquelles elle doit appliquer une loi dans une autre procédure présenterait ce danger pour l'indépendance de la Cour.

51. L'article 43 du projet de loi évoque uniquement l'article 150(2) de la Constitution mais d'après également le groupe de travail, l'article 150(1) de la Constitution demeure directement applicable et dispose que « toute personne peut demander qu'une procédure d'évaluation de la constitutionnalité et de la légalité soit engagée », ce qui équivaut à un **recours populaire** qui permet à toute personne de saisir la Cour pour qu'elle procède à un examen abstrait de tout acte général indépendamment de la question de savoir si cet acte général présente un intérêt pour la personne. L'expérience croate du recours populaire est particulièrement éloquent. Une personne célibataire (retraîtée) a déposé près de 800 requêtes en contrôle de constitutionnalité sans avoir aucun lien personnel avec les actes visés. Un accès aussi large **peut totalement engorger la Cour.** Le groupe de travail a précisé que l'article 150(1) ne donne droit qu'à une « initiative », qui doit être acceptée par la Cour. Néanmoins, d'après l'article 40 du projet de loi, la Cour doit rendre une ordonnance lorsqu'elle rejette une telle initiative.

52. D'après l'article 47, la Cour constitutionnelle n'est pas limitée par la pétition ou l'initiative, ce qui lui donne certains pouvoirs d'appréciation supplémentaires (la Cour constitutionnelle

autrichienne par exemple est liée par les allégations faites dans la requête qui lui est présentée).

53. En vertu de l'article 49, la Cour peut surseoir à l'exécution d'une action ou d'un acte individuel sur la base de l'acte général dont la constitutionnalité ou la légalité est évaluée, lorsque cette exécution pourrait avoir « des conséquences négatives irréversibles ». Ce critère semble relativement strict par rapport aux critères retenus par d'autres cours constitutionnelles. Par exemple, l'article 32(1) de la loi allemande sur la Cour constitutionnelle et l'article 85 (2) de la loi autrichienne sur la Cour constitutionnelle prévoient des mesures provisoires à effet suspensif également en cas de désavantages profonds ou pour d'autres causes importantes d'utilité publique selon le principe de proportionnalité.

54. Il convient de se féliciter de l'article 50, car il précise que les cours peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle uniquement dans le cas de procédures pendantes devant la Cour. Le libellé large de l'article 150.2 de la Constitution, qui ne prévoit pas une telle limitation, devrait probablement être modifié.

55. **Les juridictions de droit commun devraient faire des demandes préliminaires** non seulement lorsque les parties le leur demandent, mais **aussi lorsqu'elles ont des doutes sur la constitutionnalité d'une loi qu'elles doivent appliquer.**

56. D'après l'article 51(1), la Cour classe l'affaire si, au cours de la procédure, la loi a été harmonisée avec la Constitution et/ou les traités internationaux. Il peut arriver qu'il soit important d'avoir une déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi même si cette loi n'est plus en vigueur. La Cour devrait de fait être compétente pour apprécier le moment auquel reprendre la procédure.

57. Le renvoi à l'article 52, selon lequel les éléments de la procédure de contrôle de constitutionnalité et de légalité des actes généraux s'appliquent aussi à d'autres procédures, devrait plutôt figurer dans les dispositions spéciales respectives (article 88 et suivants).

58. L'article 56 autorise le réexamen de tous les actes individuels reposant sur un texte général dont l'inconstitutionnalité a été établie, qui ont été adoptés pas moins de deux ans avant la demande de réexamen. Ces demandes doivent être faites pas plus de six mois après la décision d'inconstitutionnalité prononcée par la Cour constitutionnelle, d'où des effets rétroactifs qui peuvent avoir des conséquences graves pour la société. Il semble donc prudent de **charger la Cour constitutionnelle de décider des effets de ses décisions**. Même avec la limite des deux ans, cette rétroactivité peut être très onéreuse et avoir des effets négatifs (également sur des tiers) et **devrait être évitée** (voir aussi le passage sur l'article 62 ci-dessous).

3. Procédure en cas de recours en inconstitutionnalité

59. La Constitution et le projet de loi prévoient un **recours en inconstitutionnalité contre des actes individuels**, ce dont il faut se féliciter dans l'intérêt d'un haut niveau de protection des droits de l'homme.

60. Conformément à l'article 149 de la Constitution, l'article 58 prévoit que les recours individuels ne sont possibles qu'après épuisement des recours *effectifs*. L'emploi exprès de l'adjectif « effectif » dans la Constitution semble indiquer que l'épuisement de recours non effectifs ne devrait pas être requis. Le paragraphe 2 de l'article 58 dispose cependant que les recours effectifs sont « tous les recours juridiques ordinaires et extraordinaires prescrits par la loi », ce qui restreint à tort les recours individuels pour deux raisons. Premièrement, les recours extraordinaires sont, de par leur nature même, exceptionnels et en tant que tels n'existent pas dans les affaires ordinaires. Il se peut cependant que ce point soit mineur et qu'il soit possible

de le régler par l'interprétation. Deuxièmement, il peut y avoir des recours ordinaires, prévus par la loi mais ineffectifs parce que ne permettant pas toujours d'éviter des conséquences négatives irréversibles pour le requérant compte tenu de la jurisprudence constante des juridictions ordinaires. Dans ces cas exceptionnels et rares, **la Cour constitutionnelle devrait avoir la possibilité d'accepter les requêtes individuelles même avant l'épuisement de ces recours ineffectifs.**

61. D'autres suggestions portent sur des détails techniques : dans la version anglaise de l'article 59(1), les recours en inconstitutionnalité « *may be lodged by anyone who believes that his human right and freedom guaranteed by the Constitution was delivered* » (peuvent être introduits par toute personne estimant que les libertés et droits fondamentaux que lui garantit la Constitution ont été appliqués.) Il faudrait probablement interpréter le verbe « *delivered* » par le verbe « *violated* » (violés). D'ordinaire, la condition préalable pour un recours de ce type est l'« allégation » de violation d'un droit, car seule la procédure devant la Cour constitutionnelle permettra de déterminer s'il y a véritablement eu violation.

62. La compétence de l'« autorité publique ou de l'organisation chargée de vérifier le respect et la réalisation des libertés et des droits fondamentaux » d'introduire des recours en inconstitutionnalité peut être considérée comme un pas en avant, ce qui semble être une référence indirecte à **l'action d'un médiateur/protecteur des droits de l'homme pour le compte d'un individu**. Il convient de **s'en féliciter**. Par souci d'égalité, cette compétence devrait être limitée dans les cas où deux personnes ont des droits fondamentaux antagoniques. En pareil cas, il semble préférable que l'Etat demeure neutre. De plus, la qualité de ces organes doit être définie avec précision dans la loi.

63. Un type important de procédure fait défaut : il faudrait aussi prévoir un type de **procédure sommaire** devant des chambres comptant quelques juges connaissant des recours qui n'ont pas de grandes chances d'aboutir. Deux solutions se sont révélées efficaces depuis maintenant trente ans : premièrement, à la façon allemande, ne pas accepter un recours et deuxièmement, à la façon autrichienne, se dessaisir. Dans les deux cas, un tel instrument est nécessaire pour garantir le fonctionnement efficace d'une Cour constitutionnelle. La question de savoir si des chambres peuvent être créées a déjà été examinée ci-dessus.

64. Le délai des trente jours fixé à l'article 60(1) pour faire recours individuellement devrait courir à compter de la dernière décision rendue en appel (dernière décision administrative ou judiciaire).

65. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 60 autorisent la restitution à une personne qui pour des motifs justifiés n'a pas respecté le délai fixé pour présenter un recours en inconstitutionnalité si dans les quinze jours (délai relatif) qui suivent la disparition des raisons qui l'ont conduite à ne pas respecter le délai, cette personne présente une demande de *restitutio in integrum* accompagnée d'un recours en inconstitutionnalité. La restitution ne peut être demandée plus de trois mois après la date à laquelle le délai n'a pas été respecté (délai absolu). Ce dernier délai semble relativement court. En Allemagne, il est d'un an.

66. Le groupe de travail a informé la délégation de la Commission que la mention à l'article 61 du « représentant » n'entraîne pas une obligation d'être représenté par un juriste.

67. Comme pour l'article 56 évoqué ci-dessus, l'article 62 généralise l'effet d'un **recours individuel** (même sans délai de deux ans), ce qui peut de nouveau avoir des conséquences graves et inattendues pour la société. Il semble **plus sûr d'avoir un effet général ex nunc**, à l'exception du requérant qui devrait bénéficier du recours **et laisser à la Cour le soin de déterminer les effets rétroactifs possibles d'un recours individuel. Par ailleurs, les personnes détenues sur la base d'un acte inconstitutionnel devraient aussi bénéficier rétroactivement de la décision de la Cour constitutionnelle.**

68. Deux variantes sont proposées pour l'article 67. Dans la première, lorsque la Cour constitutionnelle établit l'existence d'une violation, elle renvoie l'affaire pour qu'elle soit rejugée, après avoir fait droit au recours et annulé l'acte, à l'autorité qui a adopté l'acte abrogé tandis que la réparation est accordée, indépendamment de la nouvelle procédure. La deuxième variante semble faire de ces conséquences des possibilités. Soit la réparation est accordée, soit la procédure est de nouveau engagée. Le groupe de travail a expliqué que dans le deuxième cas, la charge de travail de la Cour devrait être réduite par des actes déclaratifs qui n'annulent pas l'acte individuel mis en cause. Il appartiendrait alors aux juridictions ordinaires de traiter des conséquences de la constatation d'une violation des droits de l'homme.

69. Cette situation appelle plusieurs observations. Premièrement, il n'est pas évident qu'un acte déclaratif soit moins lourd pour la Cour qu'une décision, qui en même temps annule l'acte individuel. Par ailleurs, et cela semble inévitable, les relations entre les juridictions de droit commun et les cours constitutionnelles sont parfois tendues lorsque ces dernières en viennent à conclure à une violation des droits de l'homme des premières. Malheureusement, il n'est pas rare que les juridictions de droit commun évitent de mettre en œuvre des décisions de cours constitutionnelles ou les suivent à la lettre et non au fond. Il n'est donc pas certain que les juridictions de droit commun annuleraient en fait elles-mêmes des décisions qu'elles ont prises alors qu'elles sont contraires aux droits de l'homme, ce qui pourrait même permettre à la Cour européenne de conclure que la saisine de la Cour constitutionnelle ne serait pas un recours effectif. **L'annulation de l'acte individuel par la Cour constitutionnelle devrait donc être privilégiée par rapport à un simple acte déclaratif.**

70. L'article 68 dans lequel il est demandé à la Cour constitutionnelle de tenir compte des principes de la Convention européenne des droits de l'homme est intéressant et doit être salué d'un point de vue européen. Il ne dissipe toutefois pas tous les doutes sur le sens et l'effet de cette disposition. Le libellé, qui tient compte des *principes* de la CEDH, peut être considéré comme limitant les effets juridiques de la Convention. L'article 68 devrait renvoyer à **la Convention telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme**. Le groupe de travail a décidé d'introduire une telle disposition.

71. L'article 69 qui oblige d'autres autorités de l'Etat à tenir compte des raisons juridiques de la décision de la Cour constitutionnelle lorsqu'elles adoptent un nouvel acte individuel est aussi un élément positif. Très souvent, les problèmes avec les autres juridictions sont dus au fait que ces dernières suivent le dispositif mais non le raisonnement de la Cour constitutionnelle.

4) Procédure visant à savoir si le Président du Monténégro a enfreint la Constitution

72. Du moins par respect pour la fonction, la décision relative à la violation de la Constitution par le Président doit aussi être notifiée au Président, et pas seulement au parlement (article 79).

5) Procédure visant à régler un conflit de compétence

73. Les dispositions relatives aux **procédures de règlement de conflits de compétence** (articles 80 à 87) ne font pas de différences expresses entre les conflits positifs (deux autorités ou plus interviennent sur le même point, une seule est compétente) et les conflits négatifs (deux autorités ou plus se déclarent incompétentes mais l'une l'est). Le libellé de l'article 80, qui demeure général, **devrait donc être étoffé** : « la demande de règlement d'un conflit de compétence doit être présentée par l'une des autorités en conflit ou les deux, ainsi que par la personne dans l'incapacité d'exercer ses droits en raison de l'acceptation ou du rejet de la compétence ». Il est proposé **d'insérer une disposition permettant à la Cour d'annuler les décisions des autorités ayant agi sans être compétentes**.

74. Le délai de 15 jours qui court à l'issue de la déclaration de compétence ou d'incompétence (voir l'article 83) ne couvre pas le cas d'un **conflit négatif de compétence** dans lequel **une autorité ne rendrait tout simplement pas de décision**, sans même parler de refus de trancher. **Il faut donc fixer un délai de présentation d'une demande de règlement de conflit négatif de compétence**.

6) Procédure visant à interdire les travaux d'un parti politique ou d'une organisation non gouvernementale

75. L'article 91 devrait disposer que la **décision interdisant un parti ou une association doit aussi être signifiée à ce parti ou à cette association**.

7) Procédure visant à régler des contentieux électoraux et référendaires

76. Dans la partie concernant la procédure visant à régler des contentieux électoraux, des dispositions plus précises pourraient aussi être nécessaires compte tenu de l'importance et de la signification hautement politique de ces procédures (article 92 et suivants). Un point spécifique concerne l'article 98(2) : dans le cas d'une décision annulant l'ensemble de la procédure électorale ou certaines parties, **l'ensemble de la procédure électorale ou certaines parties doivent être réorganisées dans les 10 jours** qui suivent la notification de la décision de la Cour constitutionnelle à l'autorité compétente. Ce **délai**, comme quelques autres, **ne semble pas réaliste**.

77. En comprenant des dispositions sur les contentieux relatifs à l'élection par le parlement de certains agents publics, l'article 100 introduit une nouvelle catégorie de contentieux au chapitre III.7 sur les procédures relatives aux contentieux électoraux et référendaires. Ces deux catégories de contentieux présentent la différence suivante : si les contentieux prévus au chapitre III.7 ont trait aux élections par la population générale, l'article 100 renvoie aux élections par le parlement. Dans l'intérêt d'une structure systématique, ces groupes de contentieux devraient faire l'objet de procédures distinctes.

8) Procédure visant à déterminer la compatibilité de mesures et d'actions prises par les autorités publiques en période d'état de guerre ou d'urgence

78. En temps de crise tout particulièrement, il ne sera pas toujours possible d'être au courant des mesures et des actions et de porter plainte dans les trois jours (article 107).

79. En ce qui concerne l'**effet juridique des décisions**, l'article 152 de la Constitution dispose qu'une loi qui d'après la Cour n'est pas conforme à la Constitution cesse d'être valable à la date de la publication de la décision de la Cour constitutionnelle (voir également l'article 109 du projet de loi). Tout d'abord, **l'absence de disposition en application de laquelle la Cour**

pourrait surseoir, au besoin, à l'annulation est frappante. Il est vrai que cette observation ne porte pas tant sur le projet de loi que sur la Constitution, très claire à ce sujet. Pourtant, dans certains cas, le législateur pourrait ne pas pouvoir modifier l'acte inconstitutionnel immédiatement de sorte qu'il pourrait être particulièrement opportun de pouvoir reporter l'annulation. La Constitution autrichienne par exemple prévoit la possibilité pour la Cour constitutionnelle de reporter le délai d'annulation d'une loi à 18 mois au maximum. Dans une affaire, la Cour constitutionnelle lituanienne a évité ce problème en annonçant une décision publiquement mais en en différant la publication officielle. Toutefois, un **amendement à la Constitution devrait être envisagé** pour régler ce problème grave au Monténégro.

80. Encore plus que la possibilité pour la Cour d'engager une procédure de sa propre initiative, l'article 110 entraîne la Cour constitutionnelle sur le terrain politique. La **loi devrait limiter la fonction de contrôle de constitutionnalité et de légalité de la Cour au contrôle de l'exécution de ses propres décisions et ne devrait pas lui permettre d'exercer un contrôle général.**

6. Observations relatives aux dispositions du chapitre IV (Dispositions pénales)

81. L'article 111 prévoit des « dispositions pénales » pour certains cas de fautes graves des parties aux procédures de la Cour constitutionnelle. Ces mesures disciplinaires existent dans les règles de procédure. Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que ces sanctions peuvent, conformément à la jurisprudence de la CEDH, être qualifiées d'accusations en matière pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. En pareil cas, les garanties de procédure doivent être respectées. Certains pays ont déjà des dispositions pénales pour la non-exécution des décisions de la Cour constitutionnelle.

7. Conclusion

82. Le projet de loi est très bien rédigé et présente les fonctions et les procédures de la Cour constitutionnelle de manière cohérente. Le groupe de travail a élaboré un très bon texte qui peut constituer une base saine sur lequel la Cour pourra s'appuyer, sous réserve de quelques modifications seulement.

83. La Commission de Venise se félicite de la mise en place d'un recours individuel « complet », y compris contre des actes individuels et de la prise en compte de la Convention européenne des droits de l'homme. L'obligation pour les autres autorités de l'Etat de tenir compte des raisons juridiques de la décision de la Cour constitutionnelle lorsqu'elles adoptent un nouvel acte individuel est aussi un élément très positif.

84. Certains problèmes découlent non pas tant du projet de loi que de la Constitution proprement dite. La Commission recommande en conséquence de modifier la Constitution sur quelques points :

1. Les juges de la Cour constitutionnelle devraient être élus à la majorité qualifiée.
2. La Cour devrait être en mesure d'élire son Président elle-même.
3. La réélection des juges devrait être exclue.
4. Une base claire pour la mise en place de chambres devrait être définie.
5. Les juges devraient rester en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de leurs successeurs.
6. L'action populaire sans intérêt juridique devrait être exclue.
7. La Cour devrait pouvoir différer l'entrée en vigueur de ses décisions afin de donner du temps au parlement pour éviter tout vide juridique dû à l'annulation d'une loi.

8. La Cour ne devrait pas pouvoir se prononcer d'office et sa compétence en matière de contrôle de constitutionnalité et de légalité ne devrait pas être générale.
85. D'autres problèmes peuvent être réglés sur la base du droit commun, dont les suivants :
1. Pour que la loi soit plus facile à comprendre, elle devrait reprendre les dispositions de la Constitution au lieu simplement de les compléter, constituant ainsi un texte unique régissant les travaux de la Cour.
 2. La loi devrait définir la Cour constitutionnelle comme une institution judiciaire indépendante.
 3. L'indépendance budgétaire de la Cour devrait être garantie ; il conviendrait de préciser que les demandes budgétaires de la Cour constitutionnelle ne seront pas modifiées par le gouvernement sans l'accord de la Cour.
 4. L'autonomie de la Cour en matière de procédure devrait être préservée en laissant plus de latitude au Règlement intérieur en matière de réglementation.
 5. La loi devrait réglementer les salaires et les avantages sociaux des juges et autres personnels de la Cour.
 6. La procédure de sélection des candidats à la fonction de juge devrait être réglementée. Les auditions parlementaires devraient garantir la transparence des élections.
 7. Un juge faisant l'objet d'une enquête ne devrait pas participer à un vote concernant son affaire.
 8. Les juges qui partent à la retraite devraient rester en fonction au moins jusqu'à la prise de fonction de leur successeur.
 9. La fonction de Vice-Président devrait être prévue.
 10. Le droit d'un juge à la Cour constitutionnelle de reprendre ses fonctions antérieures ne peut être garanti que dans le secteur public.
 11. La loi devrait indiquer clairement quel code de procédure s'applique par défaut.
 12. Des règles concernant l'impartialité et la procédure de récusation d'un juge devraient être introduites.
 13. La liste des participants/parties devrait indiquer clairement les procédures auxquelles ceux-ci peuvent prendre part.
 14. L'accès de toute personne au dossier devrait être limité conformément à la législation sur l'accès aux documents publics.
 15. Il devrait être possible de faire recours par télécopie puis par courrier ou directement.
 16. Dans des cas exceptionnels, la Cour constitutionnelle devrait avoir la possibilité d'accepter des recours individuels, même avant l'épuisement des recours si ces derniers sont ineffectifs.
 17. Les autorités qui en première et en dernière instance, ont adopté un acte individuel, devraient pouvoir présenter leur position en cas de recours individuel contre cet acte.
 18. Si le recours en inconstitutionnalité vise une décision judiciaire, la Cour devrait même donner à la partie en faveur de laquelle la décision a été prise la possibilité de s'exprimer et le parlement devrait être autorisé, sans y être obligé, à faire de même.
 19. Il faudrait améliorer la possibilité de traiter des affaires selon une procédure écrite.
 20. La Cour ne devrait pouvoir agir d'office que dans les affaires dans lesquelles elle doit appliquer une loi dont elle n'est pas convaincue de la constitutionnalité.
 21. Les juridictions de droit commun devraient aussi pouvoir saisir la Cour constitutionnelle à titre préliminaire lorsqu'elles ont elles-mêmes des doutes sur la constitutionnalité d'une loi qu'elles doivent appliquer.
 22. Que ce soit pour les contrôles abstraits ou les recours en inconstitutionnalité, les effets d'une décision devraient être limités aux affaires futures, mais la Cour pourrait être habilitée à les étendre également rétroactivement si elle le juge approprié. Les personnes détenues sur la base d'un acte inconstitutionnel devraient aussi bénéficier rétroactivement de la décision de la Cour constitutionnelle.
 23. L'annulation d'un acte individuel par la Cour constitutionnelle devrait en conséquence être privilégiée par rapport à un simple acte déclaratif.

24. Une disposition permettant à la Cour constitutionnelle d'annuler les décisions d'autorités ayant agi sans être compétentes devrait être insérée.
 25. Un certain nombre de délais ne semblent pas réalistes.
 26. La loi devrait limiter la fonction de contrôle de constitutionnalité et de légalité de la Cour constitutionnelle en général au contrôle de l'exécution de ses propres décisions uniquement et ne devrait pas lui permettre d'exercer un contrôle général.
86. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités du Monténégro pour toute assistance complémentaire sur ce sujet.