



Strasbourg, le 19 décembre 2022

**CDL-AD(2022)050**

**Avis n°1110/2022**

Or. angl.

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

**MONTÉNÉGRO**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE MODIFICATIONS  
DE LA LOI SUR LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
ET LES JUGES**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 133<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 16-17 décembre 2022)**

**Sur la base des commentaires de**

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)  
M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse .....	4
A.	Dispositions générales - droits liés au travail .....	5
B.	Conseil de la magistrature : composition, fonctionnement et organisation .....	6
1.	Présence d'office du ministre de la Justice au Conseil de la magistrature .....	6
2.	Membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires.....	7
3.	Professionnalisation des fonctions.....	11
4.	Licenciement pour raisons disciplinaires.....	11
5.	Fonctions du Conseil de la magistrature.....	11
C.	Nomination et transfert des juges .....	12
1.	Cour suprême .....	12
2.	Juges des tribunaux de base.....	13
3.	Transfert et droits connexes .....	14
D.	Évaluation des juges .....	14
1.	Cycle d'évaluation .....	14
2.	Juges de la Cour suprême .....	15
3.	Critères d'évaluation .....	15
E.	Éthique.....	16
F.	Sanctions et procédures disciplinaires.....	18
1.	Sanctions disciplinaires .....	18
2.	Chambre disciplinaire .....	20
3.	Initiative visant à déclarer la responsabilité disciplinaire .....	20
IV.	Conclusions.....	22

## I. Introduction

1. Par lettre du 11 octobre 2022, le ministre de la Justice du Monténégro a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de modifications à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges ([CDL-REF\(2022\)049](#)) (ci-après, la version consolidée de la loi est appelée « la Loi »).

2. Mme Marta Cartabia et M. Philip Dimitrov ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 21 et 22 novembre 2022, les rapporteurs, assistés de Mme Simona Granata-Menghini et de M. Domenico Vallario du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice, des représentants du Conseil de la magistrature, certains juges de la Cour suprême, l'association professionnelle des juges, des représentants de la majorité parlementaire et des représentants de l'opposition parlementaire, l'association du barreau ainsi qu'avec certains représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au ministère de la Justice pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la Loi. Il se peut que la traduction ne reflète pas exactement la version originale sur tous les points, par conséquent certaines questions soulevées peuvent être dues à un problème de traduction.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des informations fournies par les interlocuteurs lors des réunions en ligne. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des Sous-commissions sur l'État de droit et sur le pouvoir judiciaire du 15 décembre 2022. Après un échange de vues avec M. Marko Kovač, ministre de la Justice du Monténégro, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

## II. Contexte

6. Les modifications apportées à la Loi sur le Conseil de la magistrature et les juges représentent une réforme juridique essentielle pour le Monténégro dans le cadre de l'adhésion du pays à l'Union européenne (« UE »)<sup>1</sup>. Selon le ministère de la Justice, les amendements visent à mettre la Loi en conformité avec les normes et les meilleures pratiques européennes et à renforcer l'indépendance, la responsabilité et l'efficacité du pouvoir judiciaire. Elles sont en outre nécessaires pour résoudre une série de problèmes pratiques qui se sont posés lors de la mise en œuvre concrète du cadre juridique actuel, qui date de 2015<sup>2</sup>.

7. La Commission de Venise a été informée que les amendements ont été préparés par un groupe de travail comprenant des représentants du ministère de la Justice, de la Cour suprême, du Conseil de la magistrature, des juges de différents niveaux de juridiction, des représentants d'organisations internationales et de la société civile. Lors de la préparation des amendements, les suggestions et recommandations formulées par les experts techniques de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, portant sur la période 2017-2022, ont également été

---

<sup>1</sup> Commission européenne, [Rapport Monténégro 2022](#) (« Rapport UE 2022 Monténégro ») (uniquement en anglais), Chapitre 2.2.1, *Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux*, 12 octobre 2022, voir notamment pp. 5, 18-26. L'indépendance du pouvoir judiciaire et son efficacité font l'objet d'un examen attentif de la part de l'UE dans le cadre du chapitre 23 sur le *pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux*. Selon le rapport, le système judiciaire du Monténégro reste modérément préparé (l'échelle d'évaluation est la suivante : stade précoce, un certain niveau de préparation, modérément préparé, bon niveau de préparation et bien avancé), avec des progrès limités dans l'ensemble, voir p. 19.

<sup>2</sup> [CDL-REF\(2022\)050](#), Ministère de la Justice du Monténégro, *Rapport explicatif du projet de loi sur les amendements à la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges* (« Rapport explicatif ») (uniquement en anglais), p. 2.

prises en compte et reflétées dans le texte juridique<sup>3</sup>. En outre, des consultations publiques et une table ronde ont eu lieu en juillet 2022. Un large public a été invité à soumettre des objections, des propositions et des suggestions. Presque tous les interlocuteurs de la Commission de Venise se sont déclarés globalement satisfaits de la manière dont le débat public sur la Loi a été mené et dont le groupe de travail a accompli ses travaux, même si les suggestions et les demandes des différentes parties prenantes n'ont pas toujours été prises en compte par le ministère de la Justice. Bien que tous les interlocuteurs aient, en principe, salué la réforme comme un net progrès dans le domaine judiciaire, certaines parties prenantes ont estimé que les amendements n'étaient pas assez ambitieux et que plusieurs lacunes subsistaient, et ont qualifié le débat public d'occasion manquée. La Commission de Venise a également appris que certaines dispositions, bien que louables sur le papier, ne sont pas toujours mises en œuvre dans la pratique<sup>4</sup>, et il est à craindre que la réforme ne souffre des mêmes lacunes.

8. La Commission de Venise félicite le ministre de la Justice d'avoir organisé un débat public aussi large et inclusif. Elle rappelle qu'un processus législatif transparent, responsable, inclusif et démocratique est primordial pour l'épanouissement de l'Etat de droit<sup>5</sup>. En outre, dans la mesure où les amendements n'ont pas encore été soumis à la commission parlementaire compétente pour discussion, la Commission de Venise est reconnaissante au ministre de la Justice de lui avoir donné l'occasion de participer au processus de réforme à un stade aussi précoce et espère que son assistance contribuera à l'amélioration de la réforme. La Commission encourage les autorités monténégrines à poursuivre le processus de manière aussi inclusive que jusqu'à présent.

### III. Analyse

9. Ce n'est pas la première fois que la Commission de Venise donne un avis sur la Loi sur le Conseil de la magistrature et les juges du Monténégro. Suite aux derniers amendements constitutionnels de 2013, la Commission de Venise a émis en 2014 un avis sur le projet de loi sur le Conseil de la magistrature et les juges<sup>6</sup>. Elle avait alors conclu que, dans l'ensemble, le projet de loi était de grande qualité et visait à suivre les anciennes recommandations émises par la Commission de Venise. Cependant, elle a émis une série de recommandations visant à améliorer encore le projet de loi. La Commission de Venise note que nombre de ces recommandations n'ont pas été suivies, ce qu'elle regrette<sup>7</sup>. Elle réitère ces recommandations et encourage les autorités à les prendre dûment en considération dans le cadre de la réforme actuelle de la Loi.

---

<sup>3</sup> Rapport explicatif, p. 2.

<sup>4</sup> Voir, par exemple, le Rapport UE 2022 Monténégro, p. 22. Malgré le cadre juridique (article 42 de la Loi) qui limite les nominations des présidents de tribunaux à deux mandats maximum afin d'éviter une concentration excessive du pouvoir, trois présidents de tribunaux de base reconduits pour au moins un troisième mandat entre 2019 et 2020 sont toujours en poste ; ou voir l'obligation de publier un appel aux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature dans les deux mois suivant le dernier vote (actuel article 16a de la Loi), qui ne semble pas, d'après les réunions tenues avec les interlocuteurs, avoir été systématiquement respectée. Voir également la note de bas de page 46 et le paragraphe 54 ci-dessous.

<sup>5</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *Liste des critères de l'Etat de droit*, II.A.5.iii-iv ; voir également [CDL-AD\(2019\)015](#), *Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères*, § 79.

<sup>6</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)038](#), *Montenegro - Avis sur les projets de lois sur les tribunaux et sur les droits et les obligations des juges et le Conseil des juges*.

<sup>7</sup> Les principales recommandations en suspens seront rappelées dans le texte du présent avis, le cas échéant.

10. En 2018, il a de nouveau été demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur la Loi relative au Conseil de la magistrature et aux juges<sup>8</sup>. L'avis s'est concentré sur une question très spécifique de la Loi, à savoir l'élaboration d'un mécanisme antiblocage conçu pour surmonter l'impasse politique qui empêchait l'élection des nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. Les conséquences de ces amendements et leurs effets sur la situation actuelle seront examinés plus en détail dans la section B.2.a ci-dessous.

11. Les amendements à l'étude portent sur plusieurs questions cruciales : le travail du Conseil de la magistrature, le système de responsabilité éthique et disciplinaire des juges, le mode de nomination des juges et des présidents des tribunaux, l'affectation et le transfert des juges, ainsi que l'évaluation des juges. Compte tenu de l'ampleur des amendements, la Commission de Venise se concentrera sur les changements et les questions les plus pertinents issus des discussions avec les parties prenantes concernées. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la Loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

### **A. Dispositions générales - droits liés au travail**

12. La Commission de Venise note d'emblée que, en ce qui concerne le droit au salaire et les autres droits liés au travail des juges, la Loi renvoie au cadre général des règlements régissant les droits et devoirs des employés du secteur public<sup>9</sup>. La Constitution ne prévoit pas non plus de protection spécifique des droits liés au travail des juges. La Commission de Venise a appris qu'une proposition de l'Association des juges du Monténégro visant à réglementer les droits à la retraite, à l'assurance et au salaire des juges dans la Loi a été rejetée par le ministère de la Justice, prétendument parce que prévoir des réglementations différentes pour les juges *et les* autres fonctionnaires serait discriminatoire à l'égard de ces derniers. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a confirmé, entre autres, que les droits à la retraite et à l'assurance bénéficient d'un traitement réglementaire égal au Monténégro et s'appliquent de la même manière à tous les fonctionnaires.

13. La Commission de Venise a également appris que l'interprétation des conditions légales de mise à la retraite des juges et des procureurs est actuellement contestée, après que la Loi de 2020 sur l'assurance retraite a abaissé l'âge général requis pour le droit à la retraite des fonctionnaires, s'écartant des dispositions du corpus général du droit du travail. Cela a conduit à la cessation de la fonction judiciaire de 23 juges, au motif qu'ils remplissaient les conditions de mise à la retraite. Des procédures devant les tribunaux constitutionnel et administratif, contestant ces licenciements et l'interprétation des lois pertinentes, sont en cours<sup>10</sup>.

14. Il n'entre pas dans les attributions de la Commission de Venise d'évaluer si l'application actuelle de la Loi sur les pensions ou de toute autre loi pertinente est constitutionnelle ou non. Toutefois, la Commission de Venise partage les préoccupations exprimées par l'Association des juges du Monténégro quant à l'absence d'une réglementation spécifique des droits sociaux des juges dans la Loi. A cet égard, elle souhaite souligner que les juges ne sont pas de simples fonctionnaires, dans la mesure où ils exercent une fonction constitutionnelle unique et fondamentale : il est donc important de préserver la spécificité des règles applicables au pouvoir judiciaire lorsque le statut particulier des juges l'exige, afin de protéger et de défendre le principe fondamental de l'indépendance judiciaire.

---

<sup>8</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#), *Montenegro - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges*.

<sup>9</sup> L'article 5 de la Loi est libellé comme suit : « *Les magistrats exercent leur droit au salaire et aux autres droits liés au travail et à l'activité professionnelle conformément à la loi et aux autres règlements régissant les droits et devoirs des employés du secteur public.* »

<sup>10</sup> Rapport UE 2022 Monténégro, p. 24.

15. En particulier, la Commission de Venise a déjà exprimé l'avis que le niveau de rémunération des juges devrait être garanti par la Loi, conformément à la dignité de leur fonction et à l'étendue de leurs tâches, et proportionné à la dignité de la profession de juge et à sa charge de responsabilité<sup>11</sup>. De même, l'âge de la retraite des juges doit être clairement établi dans la législation. Tout doute ou ambiguïté, comme ceux qui affectent actuellement l'interprétation des dispositions relatives à la retraite, contribue à l'insécurité juridique et doit être évité, et l'organe qui prend les décisions relatives à la retraite ne doit pas pouvoir exercer de pouvoir discrétionnaire<sup>12</sup>.

16. La Commission de Venise recommande donc de modifier l'article 5 de la Loi, en précisant que les juges exercent leurs droits liés au travail conformément aux réglementations régissant les employés du secteur public, *à moins que des dispositions spécifiques ne soient envisagées pour le secteur judiciaire par la Loi* (soulignement ajouté). En outre, la Commission de Venise recommande d'introduire dans la Loi des garanties spécifiques protégeant le droit à un salaire adéquat et fixant un âge de départ à la retraite clair.

## **B. Conseil de la magistrature : composition, fonctionnement et organisation**

### **1. Présence d'office du ministre de la Justice au Conseil de la magistrature**

17. Plusieurs parties prenantes au Monténégro, s'appuyant notamment sur les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe<sup>13</sup>, ont exprimé l'avis que le ministre de la Justice ne devrait pas être un membre *de droit* du Conseil de la magistrature, car sa présence affaiblit l'indépendance du Conseil de la magistrature. En effet, certains interlocuteurs ont affirmé que la présence du ministre de la Justice au sein du Conseil de la magistrature est l'une des principales causes de la politisation du système judiciaire au Monténégro.

18. La Commission de Venise note d'emblée que cette question n'est pas directement liée à la demande d'avis, dans la mesure où sa présence n'est pas régie par la Loi mais plutôt par la Constitution. Néanmoins, la Commission de Venise considère qu'il est approprié de faire quelques remarques générales sur cette question, en réponse aux questions soulevées lors des réunions en ligne.

19. La Commission de Venise rappelle qu'en principe, la présence de membres de l'exécutif ne nuit pas, en soi, à l'indépendance d'un Conseil de la magistrature<sup>14</sup>. En particulier, la présence du ministre de la Justice peut être utile pour faciliter le dialogue entre les différents acteurs du système. Cependant, il faut veiller à ce que l'inclusion de membres *ex-officio* n'augmente pas le risque de domination du Conseil de la magistrature par la majorité politique<sup>15</sup>. Plus important encore, le ministre de la Justice ne devrait pas avoir le droit de voter ou de participer au processus

---

<sup>11</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : l'indépendance des juges*, § 51 ; voir également Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 lors de la 1098e réunion des Délégués des Ministres) (ci-après « CM/REC(2010)12 »), §§ 53-54.

<sup>12</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)034](#), *Avis sur les propositions de modification du projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges de l'Ukraine*, § 52. Cf. également CM/REC(2010)12, § 49, *in fine*.

<sup>13</sup> Voir, plus récemment, Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Monténégro, quatrième cycle d'évaluation, *Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs*, [deuxième rapport de conformité](#), GrecoRC4(2019)27, 6 février 2020, §§ 20-27.

<sup>14</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), *Nominations Judiciaires*, § 33.

<sup>15</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)011](#), *Serbie - Avis sur le projet d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire*, § 63.

décisionnel s'il s'agit d'une décision concernant le transfert de juges et les mesures disciplinaires à l'encontre de juges<sup>16</sup>.

20. Cependant, les principes sont par définition des normes générales qui ne sont pas immuables et gravées dans le marbre et, lorsqu'ils sont appliqués, ils doivent toujours prendre en considération les circonstances particulières du cas en question. Dans le cas spécifique du Monténégro, la Commission de Venise prend note des recommandations du GRECO. Elle note également que la formulation actuelle de l'article 128 § 3 de la Constitution prévoit que le ministre de la Justice ne vote pas dans les procédures disciplinaires liées à la responsabilité des juges. La Constitution est muette sur la possibilité pour le ministre de la Justice de prendre part à tout autre vote, y compris ceux portant sur toute question liée à la carrière (transfert, nomination, révocation, évaluation). Il appartient donc au législateur de décider si le ministre de la Justice doit être empêché de voter sur ces questions, conformément aux normes susmentionnées, et à la Cour constitutionnelle du Monténégro d'examiner un tel amendement législatif. En ce qui concerne la présence du ministre au Conseil de la magistrature, la Commission de Venise réaffirme qu'elle n'est pas réglementée au niveau législatif et que, par conséquent, toute modification de cette disposition devrait se faire par le biais d'un amendement constitutionnel. La Commission de Venise invite les autorités monténégrines à réfléchir sur ce point et se tient prête à apporter son aide en cas de besoin.

## 2. Membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires

### a. Mécanisme antiblocage

21. Comme prévu ci-dessus, en juin 2018, à la suite d'un boycott exercé par l'opposition au Parlement, la Commission de Venise a rendu son avis sur un mécanisme antiblocage conçu par le législateur pour éviter qu'en raison de retards dans la nomination des nouveaux membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires par le Parlement, le nouveau Conseil de la magistrature ne puisse pas commencer ses fonctions alors que l'ancien Conseil avait cessé ses fonctions à l'expiration de son mandat de quatre ans<sup>17</sup>.

22. Rappelant que la prolongation du mandat des membres du Conseil de la magistrature expiré est une solution qui a été adoptée par plusieurs États européens, la Commission de Venise a suggéré que, *entre autres*, le nouveau Conseil de la magistrature soit composé des nouveaux membres judiciaires (élus par le pouvoir judiciaire) et des anciens membres laïcs en tant que membres laïcs intérimaires du nouveau Conseil de la magistrature, en attendant l'achèvement de la procédure de nomination des nouveaux membres laïcs<sup>18</sup>.

23. Le résultat a été l'adoption d'un mécanisme antiblocage qui est entré immédiatement en vigueur<sup>19</sup>. Le Conseil de la magistrature, au cours de la période 2018-2022, a fonctionné avec

---

<sup>16</sup> CDL-AD(2018)011, précité, § 63 ; voir également [CDL-AD\(2018\)003](#), *Avis sur la loi portant révision de la Constitution de la République de Moldova (système judiciaire)*, § 59, avec d'autres références.

<sup>17</sup> CDL-AD(2018)015, précité, §§ 1, 39.

<sup>18</sup> CDL-AD(2018)015, précité, §§ 40-41.

<sup>19</sup> **Article 16a** : « Si le Parlement ne désigne pas les quatre membres du Conseil de la magistrature issus des rangs d'éminents juristes, l'organe de travail compétent du Parlement publie un appel public deux mois après le vote précédent, jusqu'à ce que tous les membres du Conseil de la magistrature issus des rangs d'éminents juristes soient désignés. »

**Article 16b** : « Si le Parlement nomme moins de quatre membres du Conseil de la magistrature issus des rangs d'éminents juristes, les membres du Conseil de la magistrature issus des rangs d'éminents juristes qui doivent être remplacés par de nouveaux membres du Conseil de la magistrature issus des rangs d'éminents juristes sont sélectionnés par tirage au sort.

La méthode de tirage au sort est régie de manière plus détaillée par le règlement de procédure du Conseil de la magistrature. »

quatre membres en exercice. Un mandat complet du Conseil de la magistrature s'est écoulé sans que le Parlement ne procède à l'élection d'un membre laïc. Suite à la composition du nouveau Conseil de la magistrature en août 2022, le Parlement n'a élu qu'un seul membre laïc en septembre 2022 ; 3 des 4 membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature sont maintenant entrés dans leur 9<sup>e</sup> année de mandat.

24. La proposition avancée dans la Loi est maintenant que le mécanisme antiblocage dure au maximum deux ans<sup>20</sup>.

25. La Commission de Venise réitère ce qu'elle a affirmé en 2018, à savoir que la difficulté d'atteindre une majorité qualifiée et le risque de paralysie ou de dysfonctionnement d'une institution - en particulier les « institutions de sauvegarde » - qui en découle ne devraient pas conduire à abandonner l'exigence d'une majorité qualifiée<sup>21</sup>. À cet égard, la limitation de l'opérativité du mécanisme antiblocage à deux ans peut être, en principe, accueillie favorablement dans la mesure où elle mettrait la pression sur le parlement pour élire les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires restants<sup>22</sup>. Toutefois, la Commission de Venise estime que l'intérêt suprême de l'État réside dans la préservation des institutions de l'État démocratique. Le respect du principe de séparation des pouvoirs exige qu'aucune branche du pouvoir/institution constitutionnelle ne soit autorisée, par une inaction délibérée ou une simple incapacité d'agir, à bloquer le fonctionnement d'une autre branche du pouvoir/institution constitutionnelle.

26. Rappelant que, dans le cadre constitutionnel actuel, il n'appartient à personne d'autre que le parlement d'élire les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature, le délai de deux ans introduit à l'article 16(d) ne devrait pas conduire, en cas d'inaction du parlement, à la paralysie de l'institution. La Commission de Venise rappelle que le bon fonctionnement du Conseil de la magistrature, dans les systèmes juridiques où il existe, est une garantie essentielle de l'indépendance de la justice<sup>23</sup>.

27. L'objectif du mécanisme antiblocage conçu en 2018 était de servir de solution exceptionnelle et temporaire à une crise institutionnelle ; il ne représente pas une solution à la question sérieuse

---

**Article 139a** : « Le président et les membres du Conseil de la magistrature issus du rang des éminents juristes, dont le mandat prend fin en raison de l'expiration de la période pour laquelle ils ont été élus, continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection et la proclamation des nouveaux membres du Conseil de la magistrature issus du rang des éminents juristes.

*L'exercice des fonctions visées au paragraphe 1 du présent article ne constitue pas une réélection des membres du Conseil de la magistrature. »*

**Article 139b** : « Si les conditions de l'article 139a de la présente loi sont remplies, le Conseil de la magistrature élit le président du Conseil de la magistrature pour une certaine période, jusqu'à l'élection et la proclamation de nouveaux membres du Conseil de la magistrature parmi d'éminents juristes. »

**Article 139c** : « Si les conditions de l'article 139a de la présente loi sont remplies, le Président du Monténégro proclame la composition du Conseil de la magistrature, qui comprend des membres du Conseil de la magistrature élus par la Conférence des juges et des membres intérimaires du Conseil de la magistrature parmi d'éminents juristes qui continueront à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection et la proclamation de nouveaux membres du Conseil de la magistrature parmi d'éminents juristes. »

<sup>20</sup> L'article 16 (d) de la Loi se lit comme suit : « Le président et les membres du Conseil de la magistrature parmi les avocats éminents, dont le mandat prend fin après l'expiration du mandat pour lequel ils ont été élus, continuent à exercer leurs fonctions jusqu'à l'élection et l'annonce de nouveaux membres du Conseil de la magistrature parmi les avocats éminents, pour une **période ne dépassant pas deux ans** » (gras ajouté).

<sup>21</sup> CDL-AD(2018)015, précité, § 19.

<sup>22</sup> C'est en effet la portée même des mécanismes antiblocage, décourageant l'opposition de se comporter de manière irresponsable mais évitant de créer des opportunités pour la majorité par des propositions impossibles à mener à la nécessité d'appliquer de tels mécanismes, voir CDL-AD(2018)015, précité, § 15.

<sup>23</sup> CDL-AD(2018)015, précité, § 37, avec une référence supplémentaire à la liste de contrôle de l'état de droit.

du manque de volonté politique de trouver un large accord politique sur les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. La Commission de Venise réaffirme que c'est un signe de maturité et de responsabilité de la part de la classe politique, tant au gouvernement que dans l'opposition, que d'être capable de trouver un consensus ou des accords, y compris et en particulier en ce qui concerne les nominations d'institutions indépendantes et de hauts responsables politiques. Un large accord politique est nécessaire pour que les institutions de l'État puissent fonctionner de manière démocratique<sup>24</sup>. Cela dit, les autorités monténégrines doivent donc réfléchir à la question de savoir si une réforme constitutionnelle introduisant un mécanisme antiblocage supplémentaire ou alternatif serait le meilleur moyen de résoudre ce problème apparemment systémique. L'octroi de la compétence de nommer les candidats à une autre institution étatique, neutre, après plusieurs votes infructueux au Parlement, a été choisi comme mécanisme antiblocage dans certains pays<sup>25</sup>. Cela pourrait motiver les parlementaires à atteindre la majorité qualifiée pour la nomination des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature. La Commission de Venise est prête à apporter son aide en cas de besoin.

28. Enfin, la Commission de Venise note que, si les amendements actuels étaient approuvés, le mécanisme anti-deadlock serait réglé à la fois par les articles 16 et 139, avec des dispositions contrastées. Si la Commission de Venise reconnaît, comme l'a indiqué le ministère de la Justice dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, que l'article 139 est une norme transitoire et temporaire, elle recommande d'abroger les dispositions transitoires qui ne sont plus valables afin d'améliorer la qualité législative et la clarté de la loi.

#### b. Conditions de qualification et nomination

29. L'article 16 § 1 de la Loi, en définissant les qualifications requises pour être nommé membre non professionnel du Conseil de la magistrature, emploie le terme « expérience dans les affaires juridiques ». Une formulation similaire (« matières juridiques ») est utilisée à l'article 38 de la Loi. La Commission de Venise estime que l'expression employée est plutôt vague. Ce que recouvrent les « affaires juridiques/les questions juridiques » nécessite des explications supplémentaires et une définition plus claire, comme cela a déjà été recommandé en 2014<sup>26</sup>. Une source d'inspiration pour une définition plus précise de la signification de ces termes pourrait être l'article 33 de la Loi, qui énumère les conditions de nomination au poste de président de la Cour suprême.

30. Certains représentants de la société civile ont suggéré que la Loi envisage que les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature soient nommés par des associations professionnelles, des facultés de droit et des organisations non gouvernementales, afin d'éviter une situation dans laquelle tous les membres seraient issus du rang des avocats. Ils ont cité en exemple l'avis 2021 de la Commission de Venise sur le ministère public<sup>27</sup>. La Commission de Venise note que l'article 127 § 2 (3) de la Constitution prévoit que les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature sont élus et libérés de leurs fonctions par le Parlement sur proposition de l'organe de travail compétent du Parlement *sur invitation publique annoncée* (soulignement ajouté), c'est-à-dire un appel public ouvert aux personnes qui remplissent les conditions énoncées dans la Loi. Au contraire, en ce qui concerne le Conseil des poursuites, l'article 136 § 3 de la Constitution dispose que « *la composition, l'élection, le mandat, l'organisation et le mode de travail du Conseil des poursuites sont réglés par la loi* ». Naturellement, il appartiendrait à la Cour constitutionnelle du Monténégro de

---

<sup>24</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)030](#), *Monténégro - Avis urgent sur le projet d'amendements révisés à la loi sur le ministère public*, § 55.

<sup>25</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)037](#), *Premier avis sur les projets d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie*, § 162.

<sup>26</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 44.

<sup>27</sup> CDL-AD(2021)030, précité, §§ 32-45.

déterminer la constitutionnalité d'un tel mode de désignation des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires s'il était accepté par les autorités.

### c. Postes vacants

31. L'article 16(a) de la Loi fixe les modalités de publication des postes vacants pour les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature (publication de la vacance dans le Journal officiel du Monténégro et dans au moins un des médias imprimés basés au Monténégro). La Commission de Venise recommande de ne pas considérer cette liste comme exhaustive. Elle recommande d'ajouter à cet article la clause « *tout autre instrument approprié* » afin de permettre une large diffusion de l'annonce : les sites internet et les réseaux sociaux sont souvent plus efficaces que les médias traditionnels, qui doivent cependant être préservés. En effet, la Commission de Venise note que, par exemple, les articles 45 § 1 et 56 § 1 sur la mutation interne des juges au sein des tribunaux de base et des tribunaux correctionnels mentionnent le site web du Conseil de la magistrature. Des considérations similaires s'appliquent aux articles 34 (pour la vacance du poste de président de la Cour suprême), 40 § 1 (vacance du poste de président du tribunal) 45 § 3 (sur la vacance des postes de juges des tribunaux de base).

### d. Incompatibilités

32. L'article 16 § 2 de la Loi introduit de nouveaux critères d'inéligibilité pour les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature<sup>28</sup>. Des critères d'inéligibilité sont également proposés pour les membres judiciaires du Conseil de la magistrature<sup>29</sup>. La Commission de Venise accueille favorablement, en principe, l'introduction de critères d'inéligibilité. Ceux-ci peuvent contribuer à réduire les possibilités de conflits d'intérêts (incompatibilités personnelles) et à rendre le Conseil de la magistrature plus neutre politiquement<sup>30</sup>. Ils peuvent également augmenter les chances de trouver un accord politique pour l'élection des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires au Parlement.

33. Toutefois, comme l'ont soulevé plusieurs interlocuteurs, la Commission de Venise estime que la Loi est trop restrictive en ce qui concerne les critères d'inéligibilité « politique ». En particulier, dix ans d'éloignement absolu d'un parti politique semble être une période assez longue ; surtout dans un petit pays comme le Monténégro, cela pourrait restreindre de manière disproportionnée le nombre potentiel de candidats, notamment en ce qui concerne les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires. Si l'objectif de la Loi est légitime, elle pénalise de manière excessive les anciennes activités dans les affaires politiques/de parti. Une personne de grande réputation peut très bien être une figure de proue d'un parti qui s'est retirée de la politique de manière incontestable. En outre, l'expression fourre-tout « activement engagé dans un parti » est une formule trop vague, qui pourrait être utilisée à mauvais escient dans le but d'exclure des candidats indésirables ; elle doit être clarifiée. La Commission de Venise recommande donc de

---

<sup>28</sup> L'article 16 § 2 de la Loi est ainsi libellé : « *Un membre du Conseil de la magistrature parmi les avocats éminents ne peut être une personne qui : 1) est un conjoint ou un conjoint de fait, c'est-à-dire un concubin du même sexe ou un parent d'un membre du Parlement, d'un membre du Gouvernement du Monténégro (ci-après : le Gouvernement) et du Président du Monténégro ou des personnes élues, nommées ou désignées par le Président du Monténégro, le Parlement du Monténégro (ci-après : le Parlement) ou le Gouvernement en ligne directe quel que soit le degré de parenté, et en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré de parenté ou un parent par alliance jusqu'au premier degré ;*

*2) est une personne qui, au cours des dix dernières années, a été un responsable d'un parti politique (président du parti, membre de la présidence, vice-président ou membre, membre du conseil exécutif ou principal, membre du conseil du parti et autre responsable du parti) ou s'est engagé activement dans le parti, a été élu directement lors d'élections ou a occupé la fonction de membre du gouvernement ;*

*3) a exercé la fonction de juge ou de procureur au cours des huit dernières années ».*

<sup>29</sup> A l'exception, bien évidemment, du no. 3), voir l'article 12 § 2 de la Loi.

<sup>30</sup> Le Rapport UE 2022 Monténégro souligne que la perception d'une influence politique induite sur le Conseil des juges et des procureurs est encore élevée, voir p. 20.

réduire le délai de réflexion à 5 ans, comme c'est le cas, par exemple, pour les membres du Conseil des procureurs<sup>31</sup>, et de clarifier la formule « activement engagé dans un parti ». Il convient de se féliciter que le ministère de la Justice ait accepté (la première partie de) cette recommandation, comme indiqué dans ses observations écrites du 9 décembre 2022.

34. L'article 16 § 2 (3) prévoit en outre que les membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature ne doivent pas avoir exercé la fonction de juge/procureur au cours des huit dernières années. La Commission de Venise note que cette disposition a été critiquée par l'Association des juges du Monténégro, car elle exclurait les juges fraîchement retraités ayant de l'ancienneté et de l'expérience. Toutefois, elle estime que ce critère vise à éviter un corporatisme supplémentaire, bien qu'indirect. L'introduction d'un délai de réflexion de 8 ans est moins radicale que l'interdiction totale pour les anciens juges/procureurs de postuler<sup>32</sup>.

### **3. Professionnalisation des fonctions**

35. L'article 16(c) § 3 prévoit que le Conseil de la magistrature peut décider que le Président du Conseil de la magistrature exerce ses fonctions de manière professionnelle, c'est-à-dire à temps plein. Les propositions visant à ce qu'au moins deux membres exercent leurs fonctions à plein temps ont été rejetées par le ministre de la Justice. La Commission de Venise considère que, compte tenu de la taille du Monténégro, et bien qu'il soit toujours préférable que le plus grand nombre possible de membres exercent leurs fonctions à plein temps<sup>33</sup>, l'amendement représente un net progrès<sup>34</sup> et semble établir un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu. Il convient donc de le saluer.

### **4. Licenciement pour raisons disciplinaires**

36. La Commission de Venise réitère sa recommandation précédente mettant en garde contre la révocation du Conseil de la magistrature des membres qui ont reçu une sanction disciplinaire, quelle que soit sa gravité<sup>35</sup>. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice soutient que, puisque le Conseil de la magistrature a le pouvoir d'élire et de révoquer les juges et de déterminer la responsabilité disciplinaire, la révocation du Conseil de la magistrature devrait être automatique, quelle que soit la gravité de la faute disciplinaire. Cependant, la Commission de Venise rappelle que des sanctions disciplinaires peuvent également être imposées pour des questions relativement mineures (par exemple, arriver en retard à une session des juges), et que la révocation du Conseil de la magistrature constituerait une sanction disproportionnée dans de tels cas. Elle réaffirme donc que la possibilité de révocation du Conseil de la magistrature devrait être limitée aux sanctions disciplinaires présentant un certain degré de gravité.

### **5. Fonctions du Conseil de la magistrature**

37. La Commission de Venise a précédemment critiqué le pouvoir du Conseil de la magistrature de « résoudre les plaintes sur le travail des juges », en ce qu'il n'a pas précisé la portée des plaintes qui peuvent être reçues par le Conseil, compte tenu du fait que les plaintes contre les jugements doivent être décidées par le biais du système d'appel<sup>36</sup>. La Loi stipule actuellement que le Conseil de la magistrature « examine » les plaintes relatives au travail des juges (article 27 § 1 (5) de la Loi). Bien que cette formulation soit une amélioration *par rapport à la précédente*,

---

<sup>31</sup> CDL-AD(2021)030, précité, §§ 28-30

<sup>32</sup> Voir, *différemment*, CDL-AD(2021)030, précité, § 29.

<sup>33</sup> CDL-AD(2013)034, précité, § 43.

<sup>34</sup> Actuellement, la Loi ne prévoit pas une telle possibilité. Tous les membres du Conseil de la magistrature y siègent en plus de leur activité professionnelle principale.

<sup>35</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 47.

<sup>36</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 52.

elle laisse encore ouverte la question de savoir qui a le droit de déposer de telles plaintes et pour quels motifs. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a soutenu que la disposition mentionnée est conforme à la Constitution dans la mesure où l'article 128 § 1(5) prévoit que le Conseil judiciaire délibère sur les demandes et les plaintes concernant le travail du tribunal et prend position à leur égard. En effet, la Commission de Venise n'est pas en principe contre cette disposition mais recommande plutôt de la clarifier.

## C. Nomination et transfert des juges

### 1. Cour suprême

#### a. Conditions pour être nommé président

38. L'article 33 § 1(2) de la Loi élargit l'éventail des candidats potentiels au poste de Président de la Cour suprême aux professionnels non judiciaires. En particulier, la Loi prévoit que, outre les juges ou les procureurs ayant au moins 15 ans d'expérience, toute personne ayant au moins 20 ans d'expérience professionnelle en tant qu'avocat, notaire, professeur de sciences juridiques ou dans d'autres emplois juridiques peut être nommée au poste de président de la Cour suprême. La Commission de Venise se félicite de cette disposition. Elle estime en effet que le fait de limiter strictement l'accès à la Cour suprême aux candidats issus des juridictions inférieures pourrait conduire à l'isolement du pouvoir judiciaire et promouvoir des opinions conservatrices et rigides, au lieu d'être ouvert à de nouvelles pensées et de nouveaux concepts, qui pourraient être apportés par des professionnels du droit issus d'horizons différents<sup>37</sup>. Dans la mesure où certains interlocuteurs se sont plaints du fait que l'exigence d'une expérience de 20 ans est discriminatoire à l'égard des professionnels du droit non judiciaires, qui sont censés avoir la même dignité professionnelle que les juges et les procureurs, pour lesquels seulement 15 ans sont requis, la Commission de Venise estime que le choix des rédacteurs s'inscrit dans leur marge d'appréciation et ne trouve pas la différence dans l'expérience professionnelle demandée arbitraire ou déraisonnable.

#### b. Procédure de nomination

39. L'article 35 définit la procédure de nomination du président de la Cour suprême. La Loi prévoit que, après qu'une liste de candidats remplissant les conditions statutaires pour le poste de Président de la Cour suprême ait été soumise par le Conseil de la magistrature à la Session générale de la Cour suprême (article 35 §§ 1 et 2), chacun des juges peut voter pour trois candidats au maximum (article 35 § 3). La proposition de la session générale contient donc au maximum trois candidats qui ont obtenu plus de la moitié des voix du nombre total des juges de la Cour suprême (article 35 § 4). Il s'agit d'une dérogation au texte actuel, qui prévoit que la proposition pour l'élection du Président de la Cour Suprême « ne doit comporter qu'un seul nom et doit être motivée ».

40. Lors des réunions avec la Commission de Venise, les représentants de la Cour suprême ont exprimé de fortes réserves quant à la constitutionnalité du nouvel article 35 de la Loi. Selon eux, l'article 35 serait contraire à l'article 124 de la Constitution, dans la mesure où ce dernier prévoit que le Président de la Cour suprême est élu par le Conseil de la magistrature *sur proposition* (soulignement ajouté) de la formation générale de la Cour suprême. Selon eux, le nouvel article 35 viderait de son sens le pouvoir de proposition de la chambre générale de la Cour suprême et donnerait trop de pouvoir discrétionnaire au Conseil de la magistrature. La Commission de Venise observe d'emblée qu'il n'entre ni dans son mandat ni dans les attributions du présent avis d'évaluer la constitutionnalité de l'article 35 de la Loi ou de tout autre projet d'amendement. Il appartiendrait en effet à la Cour constitutionnelle du Monténégro de déterminer la constitutionnalité de cette disposition. Pour sa part, la Commission de Venise observe que la

---

<sup>37</sup> CDL-AD(2018)003, précité, § 31.

disposition ne semble pas aller à l'encontre des normes internationales<sup>38</sup>. Elle observe également que l'article 124 de la Constitution ne donne pas plus de précisions sur la proposition de la chambre générale de la Cour suprême. Dans la mesure où la chambre générale de la Cour suprême peut proposer un *maximum* de trois candidats, cela semble, à première vue, ne pas empiéter sur les prérogatives constitutionnelles de la Cour suprême, qui conserve le droit de proposer le candidat au Conseil de la magistrature, lequel conserve à son tour la prérogative d'élire le président.

c. Président intérimaire de la Cour suprême

41. L'article 36a de la Loi prévoit que : « *Après l'expiration du mandat pour lequel il a été élu et la cessation des fonctions du président de la Cour suprême, ainsi qu'en cas de démission ou de révocation, le Conseil de la magistrature nomme le président intérimaire de la Cour suprême.* »

42. La Commission de Venise estime qu'il faut se féliciter que la Loi prévoit un mécanisme transitoire permettant à la Cour suprême d'être administrée normalement en attendant l'élection d'un nouveau président. En particulier, la Commission de Venise note que la Cour suprême est actuellement administrée par un président par intérim et que quatre appels publics à l'élection d'un nouveau président de la Cour suprême ont été infructueux<sup>39</sup>.

43. Cette disposition semble raisonnable dans la mesure où elle limite le mandat du président en exercice à six mois<sup>40</sup>. Toutefois, la Commission de Venise note que l'élection d'un président en exercice est, selon toute norme, une procédure exceptionnelle qui répond uniquement à la nécessité d'éviter l'impasse découlant d'un événement tout aussi exceptionnel, tel que le décès, la démission ou la révocation du président de la Cour suprême. Dans sa rédaction actuelle, l'article 36 bis donne l'impression que même après la simple expiration du mandat du Président, un Président intérimaire devrait être élu. Dans la mesure où l'article 34 de la Loi prévoit que le Conseil de la magistrature annonce la vacance du poste de Président de la Cour suprême deux mois avant la fin du mandat du Président de la Cour suprême, cela devrait laisser suffisamment de temps pour que la procédure d'élection du Président soit achevée, compte tenu également de la nouvelle procédure d'élection du président. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a fait valoir que la solution proposée devait être maintenue, compte tenu également des récentes difficultés rencontrées pour élire le président de la Cour suprême. Néanmoins, la Commission de Venise considère que l'activation d'une telle mesure antiblocage devrait être limitée aux situations d'urgence réelle<sup>41</sup>. La Loi ne devrait pas transformer l'exception en règle. Enfin, et afin de minimiser toute discrétion possible dans la sélection du président en exercice, la Commission de Venise recommande d'introduire un automatisme dans la Loi, tel que l'élection du juge le plus ancien (non pas en termes d'âge mais plutôt d'années d'expérience)<sup>42</sup>.

## 2. Juges des tribunaux de base

44. Le système de nomination des juges des tribunaux de base est modifié et rendu plus clair et plus transparent. L'article 45 de la Loi prévoit une approche en trois étapes. D'abord, les postes vacants sont pourvus par un appel à la mobilité interne. Ensuite, les juges qui ont déjà suivi avec

<sup>38</sup> Voir, par exemple, Conseil de l'Europe, CCJE, Avis n° 19 (2016), § 53.

<sup>39</sup> Rapport UE 2022 Monténégro, p.22.

<sup>40</sup> Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)012](#), Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à la Loi sur le Ministère public et le projet de loi sur le Procureur pour la criminalité organisée et la corruption, §§ 49-53.

<sup>41</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)031](#), Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil national de Justice ; sur le projet de loi portant modification de la loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des tribunaux ordinaires, § 73.

<sup>42</sup> CDL-AD(2017)031, précité, § 73.

succès la formation judiciaire mais n'ont pas été nommés sont appelés à occuper le poste vacant. Cet ajout répond à certains problèmes observés dans la mise en œuvre pratique de la Loi et donne aux juges qui ont déjà suivi la formation judiciaire auparavant un droit de préemption<sup>43</sup>. Ce n'est que lorsque toutes ces listes de réserve ont été épuisées que le Conseil de la magistrature publie un appel public. La Commission de Venise se félicite de cet amendement.

### 3. Transfert et droits connexes

45. L'article 85 de la Loi traite du transfert volontaire permanent des juges. Bien que cette disposition reflète les recommandations précédentes de la Commission de Venise en ce qui concerne l'utilisation du terme « réorganisation des tribunaux<sup>44</sup> », la Commission de Venise note qu'une garantie que la restructuration des tribunaux n'est pas utilisée abusivement pour se débarrasser de certains juges particuliers est encore nécessaire. En particulier, la Loi devrait prévoir qu'un juge ne devrait pas être transféré contre son gré, en raison de la restructuration des tribunaux, à un tribunal inférieur à celui où il/elle exerce sa fonction actuelle. Dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a soutenu qu'il serait en pratique très difficile pour un juge d'être transféré à un tribunal de niveau inférieur en raison de l'organisation des tribunaux au Monténégro. Cela étant, la Commission de Venise considère qu'une disposition explicite dans la loi constituerait une garantie importante pour le pouvoir judiciaire. Une disposition garantissant ce principe et le principe de la garantie du même salaire futur pour le juge que dans son poste actuel serait également la bienvenue<sup>45</sup>.

46. Les articles 55a et 86a de la Loi détaillent les droits d'un juge qui a été soit fraîchement nommé (article 55a), soit transféré de manière permanente (article 86a) dans un tribunal situé à plus de 50 km de son lieu de résidence habituel. Dans ce cas, le juge a le droit à un appartement de fonction ou au remboursement du loyer, des frais de transport, ainsi que le droit au remboursement des frais supportés pour vivre loin de sa famille, à condition que lui-même ou un membre de sa famille ne soit pas propriétaire, copropriétaire ou co-propriétaire d'un appartement, sur le territoire du tribunal auquel il a été transféré. La Commission de Venise se félicite de cette disposition car elle servira d'incitation à la mobilité à l'intérieur du pays.

## D. Évaluation des juges

### 1. Cycle d'évaluation

47. L'article 87 de la Loi porte la durée du cycle d'évaluation de trois à cinq ans. Cette mesure a peut-être été prise pour remédier aux difficultés pratiques découlant de la mise en œuvre du cadre juridique précédent<sup>46</sup>. En effet, en 2014, la Commission de Venise avait averti que le système tel que conçu, s'il était correctement mis en œuvre, consommerait beaucoup de temps et de ressources personnelles et économiques<sup>47</sup>. La Commission de Venise note que le Conseil consultatif de juges européens (ci-après « CCJE ») a constaté que des évaluations régulières permettent de dresser un tableau complet des performances d'un juge<sup>48</sup>. Elles ne devraient cependant pas avoir lieu trop souvent, afin d'éviter une impression de surveillance constante qui pourrait, par sa nature même, mettre en danger l'indépendance judiciaire. En appliquant cette norme, la Commission de Venise a précédemment estimé qu'une période de deux ans pour

---

<sup>43</sup> Rapport explicatif, p. 8.

<sup>44</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 58.

<sup>45</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 58.

<sup>46</sup> Voir le Rapport UE 2022 Monténégro, p. 24 « *La mise en œuvre du système d'évaluation professionnelle régulière des juges et des procureurs est affectée par l'inactivité des deux conseils. En 2021, aucun juge et un seul procureur d'État ont été évalués selon le schéma d'évaluation régulière.* »

<sup>47</sup> CDL-AD(2014)038, § 59 *in fine*.

<sup>48</sup> CCJE, [Avis n° 17\(2014\)](#), *Sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire*, § 40.

l'évaluation régulière semblait trop courte/fréquente car elle aurait pratiquement signifié une évaluation permanente, ce qui peut affecter négativement l'indépendance et l'efficacité des juges<sup>49</sup>. La Commission de Venise note que la Loi prévoit une série d'exceptions au cycle de cinq ans qui permettent une évaluation précoce dans des cas spécifiques<sup>50</sup>. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que le cycle de cinq ans est conforme aux normes internationales.

## 2. Juges de la Cour suprême

48. La Commission de Venise note que la Loi ne prévoit toujours pas l'évaluation des juges de la Cour suprême<sup>51</sup>. Ceci va à l'encontre de ses recommandations précédentes<sup>52</sup>. Dans la mesure où l'objectif de l'évaluation des juges n'est pas seulement d'évaluer les compétences professionnelles en vue de la promotion du juge à des juridictions supérieures, comme l'a soutenu le ministère de la Justice dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, mais surtout d'apprécier « l'efficacité du travail du juge » (article 89 de la Loi), l'intégrité des juges/le respect de l'éthique judiciaire, et de promouvoir la qualité de l'activité judiciaire à tous les niveaux du système judiciaire, une forme d'évaluation spécifique aux juges de la Cour suprême pourrait être conçue. Cela pourrait nécessiter quelques ajustements des critères d'évaluation et de la composition de la Commission d'évaluation, en tenant compte de la particularité du rôle des juges de la Cour suprême.

## 3. Critères d'évaluation

49. L'article 89 de la Loi modifie les critères d'évaluation d'un juge. Le principal changement concerne le passage des « connaissances professionnelles » à « l'efficacité du travail du juge ». L'un des nouveaux sous-critères est la « qualité de la motivation des décisions », prévue à l'article 90 § 1 (3) de la Loi. Plus généralement, la Commission de Venise se félicite que les nouvelles dispositions sur l'évaluation visent à systématiser et à rationaliser le système d'évaluation des juges. Elle considère que le système d'évaluation conçu, s'il est mis en œuvre correctement, améliorera le système judiciaire tout en garantissant un niveau élevé de qualité et de responsabilité. Néanmoins, la Commission de Venise estime que certaines dispositions méritent une attention particulière.

50. L'efficacité du travail d'un juge est évaluée sur la base de trois sous-critères différents : la quantité de travail, la qualité du travail et la qualité de la justification des décisions. En ce qui concerne le critère de la « quantité de travail », le travail d'un juge est jugé insatisfaisant si les résultats de son travail sont inférieurs à 80% du nombre d'affaires terminées stipulé par les critères cadres pour déterminer le nombre de juges requis. La Commission de Venise estime qu'un tel seuil semble plutôt élevé. Bien qu'il puisse être contrebalancé de manière appropriée par la clause « sauf si le juge fournit des raisons justifiées », il conviendrait de clarifier ce que signifie cette formule plutôt vague.

---

<sup>49</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)022](#), « Ex-République yougoslave de Macédoine » - Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et la loi portant modification de la loi sur les tribunaux, § 47.

<sup>50</sup> L'article 87 § 3 est ainsi rédigé : « Exceptionnellement, l'évaluation du travail est effectuée avant l'expiration du délai du paragraphe 1 du présent article, à savoir pour le juge :

- 1) qui a été élu pour la première fois - après trois ans de prise de fonction ;
- 2) dont la note d'évaluation est insatisfaisante, à l'expiration du délai d'un an après que la décision sur la note d'évaluation soit devenue définitive et exécutoire ;
- 3) a présenté une candidature pour l'annonce de l'avancement au tribunal d'instance supérieure ou pour le président d'un tribunal, et ne dispose pas d'une note d'évaluation des performances ou plus de trois ans se sont écoulés depuis la dernière note d'évaluation. »

<sup>51</sup> L'article 87 § 1 de la Loi est ainsi libellé : « Les performances des juges, à l'exception des juges de la Cour suprême, sont évaluées tous les cinq ans [...] » (gras ajouté).

<sup>52</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 60.

51. L'article 90 § 4 prévoit que la qualité du travail d'un juge est évaluée, *entre autres*, sur la base du nombre de décisions « supprimées » en appel. La Commission de Venise note que, dans le passé, elle a constaté qu'un tel critère pouvait porter atteinte à l'indépendance du juge et nuire à la créativité de la jurisprudence<sup>53</sup>. Le CCJE a également mis en garde contre l'utilisation de tels critères, estimant qu'un « *appel réussi ne peut être qu'une évaluation différente d'un point difficile par le juge d'appel, dont la décision aurait pu elle-même être annulée si l'affaire avait été portée devant une juridiction supérieure*<sup>54</sup> ». Par conséquent, tout en reconnaissant que le critère en question pourrait promouvoir la qualité du système judiciaire et son efficacité, en empêchant les affaires et les controverses futiles et inutiles, dans l'intérêt des parties et de l'efficacité du système judiciaire dans son ensemble, la Commission de Venise recommande qu'il soit soigneusement formulé. En particulier, il est important que le critère ne mesure que des données à grande échelle, et que le seuil des annulations soit assez élevé. A cet égard, l'article 11 des Règles d'évaluation des juges et des présidents de tribunaux (c'est-à-dire le droit dérivé visé à l'article 101 de la Loi) prévoit, à son article 11<sup>55</sup>, qu'un juge qui a 30% ou plus de décisions annulées par rapport au nombre total de décisions prises voit son score évalué comme insatisfaisant. Pour les raisons expliquées ci-dessus, la Commission de Venise estime que ce seuil est trop bas et recommande que seules les « anomalies graves » soient prises en considération comme marqueur de l'évaluation d'un juge.

52. L'article 92 § 1 de la Loi prévoit que l'évaluation de la performance des juges selon les deux critères de l'efficacité du travail du juge et de ses capacités générales et activités professionnelles est effectuée en vérifiant, *entre autres*, cinq affaires jugées par une décision définitive et exécutoire dans lesquelles les décisions ont été abrogées, choisies au hasard. La Commission de Venise se félicite de cette évaluation aléatoire, notamment en ce qui concerne le sous-critère « qualité du raisonnement » (car il serait presque impossible que l'évaluation prenne en considération toutes les décisions rédigées par le juge évalué). Cependant, la raison pour laquelle on ne prendrait en compte que les cas où la décision du juge a été annulée en appel n'est pas tout à fait claire. En outre, il convient de préciser que ce critère ne s'applique pas au critère de la « qualité du travail », qui, comme expliqué ci-dessus, devrait prendre en considération des données à grande échelle.

53. Enfin, il est louable que la Loi prévoie que le président d'un tribunal soit évalué séparément en tant que juge et en tant que président, comme le prévoit l'article 100 de la Loi. Cela permettra une évaluation distincte de sa capacité en tant que juge et en tant que président, selon des critères différents. En particulier, dans son évaluation en tant que président, les compétences organisationnelles et managériales seront au cœur de l'évaluation<sup>56</sup>.

## E. Éthique

54. La nouvelle section VI(a) de la Loi régleme en détail la composition et le travail de la Commission pour le Code d'éthique des juges. Ces dispositions sont beaucoup plus détaillées que l'ancien article 11 de la Loi. Il faut en principe s'en féliciter, étant donné que la promotion et l'application des codes d'éthique semblent avoir été très limitées jusqu'à présent<sup>57</sup>.

55. Avant d'aborder les nouvelles dispositions législatives en matière d'éthique, la Commission de Venise souhaite rappeler qu'un code d'éthique sert plusieurs objectifs importants. Tout

---

<sup>53</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), *Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie*, §§ 39-40.

<sup>54</sup> CCJE, [Avis no. 11\(2008\)](#), *Sur la qualité des décisions de justice*, § 74

<sup>55</sup> [Règles pour l'évaluation des juges et des présidents de tribunaux](#), dernière mise à jour le 8 octobre 2021 (uniquement en monténégrin).

<sup>56</sup> CCJE, [Avis n° 19 \(2016\)](#), *Sur le rôle des présidents de tribunaux*, § 42.

<sup>57</sup> Rapport UE 2022 Monténégro, p. 23.

d'abord, il aide les juges à résoudre les questions d'éthique professionnelle, ce qui leur donnera l'autonomie nécessaire dans leur pouvoir de décision et les aidera à garantir leur indépendance vis-à-vis des autres autorités. Elle informe ensuite le public sur les normes de conduite qu'il est en droit d'attendre des juges. Enfin, elle contribue à donner au public l'assurance que l'administration de la justice est indépendante et impartiale<sup>58</sup>.

56. Cela dit, il est important de préciser qu'il s'agit d'une pratique et d'une norme européenne bien établie selon laquelle les principes de conduite doivent rester indépendants et clairement distincts des règles disciplinaires applicables aux juges. Le non-respect de l'un des principes énoncés dans le code d'éthique ou dans les lignes directrices en matière d'éthique ne devrait pas constituer en soi une infraction disciplinaire ou une infraction civile ou pénale<sup>59</sup>. Les lignes directrices fournissent les principes qui permettent aux juges d'évaluer comment aborder les questions spécifiques qui se posent dans la conduite de leur travail quotidien, tandis que les procédures disciplinaires sont conçues pour contrôler les fautes et les comportements inappropriés qui appellent une certaine forme de sanction disciplinaire<sup>60</sup>. Plus important encore, un code d'éthique ne doit pas être considéré comme un texte législatif, et ce sont les juges et leur(s) organisation(s) qui doivent assumer la responsabilité de la mise en œuvre d'un tel code<sup>61</sup>.

57. S'agissant du cadre juridique monténégrin en matière d'éthique, la Commission de Venise note que le Code d'éthique<sup>62</sup> fixe une série de principes de conduite professionnelle qui visent à guider et à aider les juges dans l'exercice quotidien de leurs activités. Le Code d'éthique est complété par une série de lignes directrices élaborées au cours des dernières années<sup>63</sup>, qui visent à aider les juges dans des situations spécifiques (utilisation des réseaux sociaux, activités secondaires, activité politique et exercice de la liberté d'expression). L'article 12 § 5 du Code d'éthique est assez clair en ce qu'il précise que la seule sanction d'une violation du Code d'éthique est l'inscription de cette violation dans le dossier personnel du juge. Il faut s'en féliciter, car cela évitera tout chevauchement avec les sanctions disciplinaires déjà prévues par la Loi. En effet, la Commission de Venise a déjà constaté dans le passé que, dans les cas de violations moins graves de l'éthique judiciaire, il est légitime pour les commissions d'éthique d'émettre une réprimande ou d'autres sanctions « douces » similaires imposées à la suite de l'« examen par les pairs » des actions du juge concerné<sup>64</sup>.

58. Certaines clarifications sont nécessaires en ce qui concerne l'article 107(v) § 3, qui se lit comme suit : « *si, au cours de la procédure de décision sur la violation du Code d'éthique des juges, la Commission du Code d'éthique des juges conclut que les actions d'un juge comportent des éléments d'une infraction disciplinaire, elle suspend la procédure de constatation de la violation du Code d'éthique des juges et soumet une proposition visant à déterminer la responsabilité disciplinaire du juge, puis suspend la procédure si la responsabilité disciplinaire du juge est déterminée* ». La disposition indique clairement que les procédures éthiques sont abandonnées dans le cas où la Commission du Code d'éthique conclut que les actions d'un juge contiennent les éléments d'une violation disciplinaire. Appliquant les principes susmentionnés à ce cas, la Commission de Venise recommande de préciser ici que l'infraction disciplinaire visée

---

<sup>58</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)035](#), *Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de la République du Tadjikistan* (uniquement en anglais), § 11.

<sup>59</sup> CCJE, [Avis n° 3 \(2002\)](#), *Sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité*, § 48(i).

<sup>60</sup> CDL-AD(2013)035, précité, § 16.

<sup>61</sup> CDL-AD(2013)035, précité, § 15.

<sup>62</sup> Code d'éthique (disponible uniquement en [anglais](#) et en [monténégrin](#)).

<sup>63</sup> La Commission de Venise a reçu 4 séries de lignes directrices, préparées entre 2018 et 2022, qui ont été élaborées avec le soutien d'experts de l'action « Responsabilité du système judiciaire » dans le cadre programmatique « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie » financée par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

<sup>64</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), *Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de la République du Kazakhstan* (uniquement en anglais), § 18.

dans cette disposition devrait être l'une de celles codifiées à l'article 108 de la Loi<sup>65</sup>. A cet égard, et dans la mesure où le niveau éthique et le niveau disciplinaire doivent être séparés l'un de l'autre, elle recommande en outre que plutôt que d'avoir le pouvoir de « soumettre une proposition » pour déterminer la responsabilité disciplinaire du juge, la Commission du Code d'éthique se limite à « informer » le Conseil de la magistrature.

59. En ce qui concerne les caractéristiques techniques de la nouvelle Commission, la Loi, dans son article 107(v) § 5, introduit la possibilité de faire une « objection » contre une décision de la Commission du Code d'éthique devant le Conseil de la magistrature. La Loi prévoit également l'élection de suppléants du président et des deux membres de la Commission. Ces deux dispositions, en particulier la dernière, sont à saluer dans la mesure où la Commission d'éthique du Conseil de la magistrature n'a pas exercé ses fonctions pendant 7 mois en raison de sa composition incomplète<sup>66</sup>. Les conditions de qualification, telles que le fait d'avoir exercé la fonction de juge pendant au moins cinq ans, de ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire et de ne pas avoir violé le code d'éthique, semblent également raisonnables. La possibilité pour les juges et les présidents de tribunaux de demander un avis à la Commission du Code d'éthique sur la question de savoir si un comportement donné constitue une violation du Code d'éthique reflète l'une des tâches les plus importantes de la Commission et est conforme aux normes internationales<sup>67</sup>. Néanmoins, la Commission de Venise considère qu'une disposition prévoyant la récusation des membres de la Commission du Code d'éthique devrait être introduite, comme c'est déjà le cas pour la récusation d'un membre de la commission d'évaluation (article 88) ou des sujets impliqués dans une procédure disciplinaire (article 120).

## **F. Sanctions et procédures disciplinaires**

### **1. Sanctions disciplinaires**

60. L'article 108 de la Loi décrit de manière claire et détaillée les infractions entraînant une responsabilité disciplinaire et leurs conséquences juridiques pour les juges. Ceci est louable et conforme aux normes internationales<sup>68</sup>.

61. En outre, la Loi définit clairement l'échelle des sanctions : mineure, sévère, la plus sévère. Le principe de proportionnalité exige une relation raisonnable entre la gravité de l'infraction, d'une part, et la nature et le montant de la sanction, d'autre part<sup>69</sup>. Le fait que la Loi prévoit différents types de sanctions disciplinaires<sup>70</sup> facilite le respect de ce principe<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Voir, de même, [CDL-AD\(2015\)007](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe concernant la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et la révision de la loi sur le Haut Conseil de la justice d'Ukraine*, § 50 *in fine*, avec d'autres références.

<sup>66</sup> Rapport UE 2022 Monténégro, p. 23.

<sup>67</sup> Voir, entre autres, CM/REC(2010)12, § 74.

<sup>68</sup> Selon la liste des critères de l'Etat de droit, « *Les infractions entraînant des sanctions disciplinaires et leurs conséquences juridiques doivent être clairement énoncées dans la loi. [...]* », CDL-AD(2016)007, précité, II. E.1.a, § 78. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)006](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DHR) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe, et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) sur le projet de loi relatif à la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova*, § 15.

<sup>69</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)039](#), *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de Moldavie sur certaines dispositions de la loi relative à la vérification de l'intégrité professionnelle*, § 72.

<sup>70</sup> L'article 109 § 1 de la Loi est ainsi libellé : « *Les sanctions disciplinaires comprennent l'avertissement, l'amende, l'interdiction d'avancement et la révocation* ».

<sup>71</sup> CDL-AD(2014)006, précité, § 37.

62. Néanmoins, un équilibre approprié n'est pas toujours trouvé dans la Loi. En ce qui concerne spécifiquement les infractions les plus graves, la Loi prévoit qu'elles sont appliquées si un juge « *exerce sa fonction judiciaire de manière incompétente ou inconsciente*<sup>72</sup> ». Entre autres, l'article 108 § 6 (1)(a) prévoit que « *L'exercice incompétent ou inconscient de la fonction judiciaire [...] existe si : [...] 1a) sans raison justifiable, de manière continue sur une période de deux ans, au cours d'une année, a en moyenne plus de 40% de décisions abolies par rapport au nombre d'affaires renvoyées par la juridiction supérieure, ce ratio comprenant au moins 30 décisions abolies au niveau annuel* ». La Commission de Venise réaffirme que les critères permettant d'établir l'existence d'une violation disciplinaire, tels que le nombre de décisions annulées, doivent être abordés avec une grande prudence. Le fait qu'un juge ait été annulé à plusieurs reprises ne signifie pas nécessairement qu'il n'a pas agi de manière compétente ou professionnelle<sup>73</sup>. En outre, la « modification » des jugements des juridictions inférieures peut être relativement mineure ou refléter le pouvoir discrétionnaire de la juridiction d'appel<sup>74</sup>. La Commission de Venise considère qu'un tel critère peut être pris en considération en ce qui concerne l'évaluation professionnelle du juge (mais voir les commentaires concernant d'éventuelles mesures de sauvegarde, paragraphe 51 ci-dessus). Il est plus douteux que cela puisse être considéré comme une infraction disciplinaire, en particulier comme une « infraction disciplinaire la plus grave », qui entraîne la révocation directe du juge. La Commission de Venise recommande de supprimer ou au moins de modifier cette disposition, en précisant que ce n'est qu'en cas de résistance obstinée contre une pratique renforcée qui conduit à une annulation répétée dans des cas où il existe une jurisprudence claire et bien établie que le juge peut être sanctionné disciplinairement pour performance incompétente<sup>75</sup>.

63. De même, et bien que cela ne figure pas parmi les amendements préparés par le groupe de travail, la Commission de Venise met en garde contre le fait que les performances insatisfaisantes d'un juge constituent la base d'une « faute disciplinaire la plus grave », lorsqu'elles sont répétées deux fois de suite (comme le prévoit l'article 108 § 6 (3))<sup>76</sup>. La Commission de Venise réaffirme que l'évaluation professionnelle d'un juge et la responsabilité disciplinaire doivent être clairement distinctes<sup>77</sup> et que, pour servir de motif de révocation, une « mauvaise évaluation » doit démontrer de manière convaincante l'incapacité du juge à exercer ses fonctions judiciaires<sup>78</sup>. Compte tenu notamment des réserves qu'elle a émises sur la signification de la notion de « performance insatisfaisante » (voir paragraphes 50-51 ci-dessus), la Commission de Venise estime que cette disposition mérite une plus grande attention.

64. En conséquence, la Commission de Venise recommande de modifier la Loi en ce qui concerne les infractions disciplinaires les plus graves et d'établir un équilibre plus juste et plus proportionné entre la gravité de l'infraction et celle de la sanction.

65. L'article 108 § 6 (2) prévoit qu'un juge est passible de l'infraction disciplinaire la plus grave (conduisant à la révocation) s'il devient, entre autres, membre d'un parti politique ou commence

---

<sup>72</sup> La Loi a le mérite d'expliquer clairement ce que cela signifie, en répondant aux recommandations antérieures de la Commission de Venise, voir CDL-AD(2014)038, précité, § 46.

<sup>73</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)042](#), *Avis sur les lois relatives à la responsabilité disciplinaire et à l'évaluation des juges de « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, § 46.

<sup>74</sup> CDL-AD(2015)042, précité, § 48.

<sup>75</sup> CDL-AD(2015)042, précité, § 47.

<sup>76</sup> Voir, de même, CCJE, Avis n° 17(2014), précité, § 44 (« [...]sauf circonstances exceptionnelles, la révocation ne devrait pas être la conséquence d'une seule évaluation défavorable, mais seulement en cas de violation grave des règles disciplinaires ou du droit pénal, à l'issue d'une procédure appropriée et sur la base de preuves fiables [...] ») et cf. avec CM/REC(2010)12, § 50.

<sup>77</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)015](#), *Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi relative au Conseil supérieur des juges et des procureurs*, §60 ; CDL-AD(2014)007, précité, §§ 27, 102 et 108

<sup>78</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), *Macédoine du Nord - Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature*, § 56.

à exercer des fonctions parlementaires ou d'autres fonctions publiques. Comme l'explique le rapport de la Commission de Venise sur la liberté d'expression des juges, il n'existe pas de modèle unique de réglementation des activités politiques des juges<sup>79</sup>. La Commission de Venise estime que, dans la mesure où la Loi sanctionne l'adhésion à un parti politique ou l'exercice d'une fonction politique et le simple engagement politique d'un juge, elle semble établir un équilibre adéquat entre le droit du juge à la liberté d'expression et l'intérêt public à une administration équitable de la justice<sup>80</sup>. En effet, une division claire des sphères politique et judiciaire renforce l'indépendance perçue du pouvoir judiciaire. Les juges ne devraient pas se mettre dans une position où leur indépendance ou leur impartialité pourrait être mise en doute<sup>81</sup>. À cet égard, les autorités pourraient envisager d'introduire une interdiction de réintégrer la magistrature pour les juges ayant reçu une telle sanction disciplinaire. Afin de dissiper tout doute, la Commission de Venise souhaite préciser qu'une chose est de ne pas stigmatiser excessivement une ancienne activité politique dans le domaine de l'administration de la justice<sup>82</sup>, une autre chose est, en tant que juge, de violer consciemment une règle disciplinaire et de mettre en péril l'indépendance et l'impartialité - réelles et perçues - du pouvoir judiciaire.

66. En ce qui concerne les infractions disciplinaires graves, la Commission de Venise réitère sa recommandation précédente selon laquelle la décision d'un juge de ne pas se récuser ne devrait être considérée comme une « infraction très grave » que dans les cas où il existe une raison manifeste de se récuser et non dans les cas où cette décision est fondée sur son interprétation de la Loi<sup>83</sup>.

## 2. Chambre disciplinaire

67. Lors de la réunion avec les membres du Conseil de la magistrature, la Commission de Venise a été informée par les membres du Conseil même que la chambre disciplinaire mentionnée à l'article 114 § 2 est formé et nommé pour une période de deux ans. La Commission de Venise n'a pas été en mesure de trouver cette disposition spécifique dans le Règlement intérieur du Conseil de la magistrature, comme indiqué lors des réunions. Le Règlement intérieur du Conseil de la magistrature mentionne seulement, à l'article 35, qu'un « conseil disciplinaire » est formé par le Conseil de la magistrature conformément à l'article 114 de la Loi. La disposition ne précise pas la durée du mandat du conseil. Toutefois, l'article 35 du Règlement clarifie un point qui avait été précédemment soulevé par la Commission de Venise<sup>84</sup>, en excluant la possibilité d'un conseil disciplinaire *ad hoc*, composé au cas par cas. Il faut s'en féliciter. Néanmoins, dans un souci de clarté législative, la Commission de Venise recommande de prévoir cette possibilité dans la Loi plutôt que dans le Règlement intérieur du Conseil de la magistrature.

## 3. Initiative visant à déclarer la responsabilité disciplinaire

68. Le nouvel article 110 de la Loi donne à tout membre du Conseil de la magistrature, en plus du président du tribunal, du président de la juridiction immédiatement supérieure et du président de la Cour suprême ou de la Commission du Code d'éthique des juges, la possibilité de déposer une motion visant à établir la responsabilité disciplinaire d'un juge. Dans la mesure où, jusqu'à présent, les antécédents étaient limités et où le Conseil de la magistrature ne s'engageait pas à assurer la responsabilité<sup>85</sup>, il convient de saluer cette nouvelle disposition. Néanmoins, quelques clarifications sont nécessaires. Tout d'abord, la Commission de Venise note que, conformément

---

<sup>79</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)018](#), *Rapport sur la liberté d'expression des juges*, § 82.

<sup>80</sup> *De même*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), *Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le système judiciaire* (uniquement en anglais), § 44.

<sup>81</sup> CDL-AD(2010)004, précité, § 62.

<sup>82</sup> Voir para. 33 ci-dessus.

<sup>83</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 65.

<sup>84</sup> CDL-AD(2014)038, précité, § 69.

<sup>85</sup> Rapport UE 2022 Monténégro, p. 23.

aux amendements, le ministre de la Justice pourra engager des affaires disciplinaires sur un pied d'égalité avec les autres membres du Conseil de la magistrature. Étant donné que le ministre de la Justice ne joue aucun rôle dans la prise de décision (voir article 128 § 3 de la Constitution), son implication au stade de l'ouverture de la procédure disciplinaire est moins problématique<sup>86</sup>. Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement le Monténégro, la Commission de Venise a précédemment douté qu'un tel droit soit en harmonie avec l'indépendance du pouvoir judiciaire et le principe de la séparation des pouvoirs<sup>87</sup>. Compte tenu du fait que le Conseil de la magistrature a une composition mixte comprenant également quatre membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires, qui contrebalancent de manière adéquate le risque de corporatisme, les autorités pourraient envisager que le pouvoir du ministre de la Justice d'engager des procédures disciplinaires soit progressivement supprimé une fois que le nouveau système aura prouvé son efficacité<sup>88</sup>. De même, la Commission de Venise recommande de reconsidérer la possibilité de donner à la Commission du Code d'éthique le pouvoir/le devoir d'engager une procédure disciplinaire contre un juge (voir paragraphe 58 ci-dessus). En effet, la Commission de Venise considère que, ayant donné le pouvoir à n'importe quel membre du Conseil de la magistrature d'engager une procédure disciplinaire contre un juge, la Loi pourrait limiter la compétence de tous les autres sujets mentionnés à l'article 110 de la Loi (Commission pour le Code d'éthique, président du tribunal et président de la cour immédiatement supérieure) à la simple « information » du Conseil de la magistrature. Ceci doit être lu à la lumière du fait que « *Par indépendance judiciaire, on n'entend pas seulement l'indépendance du système judiciaire dans son ensemble vis-à-vis des autres pouvoirs de l'Etat, mais aussi une indépendance "interne". Chaque juge, quelle que soit sa place dans l'appareil judiciaire, exerce le même pouvoir de juger. Par conséquent, lorsqu'il rend des décisions de justice, il doit aussi être indépendant des autres juges ainsi que du président du tribunal et de toute autre juridiction (qu'il s'agisse de la cour d'appel ou d'autres instances supérieures)*<sup>89</sup> ». Si, dans les observations écrites soumises le 9 décembre 2022, le ministère de la Justice a souligné que l'habilitation de ces sujets renforcerait la responsabilité du pouvoir judiciaire, la Commission de Venise reste convaincue que « *[u]n haut Conseil de la magistrature est le mieux à même de garantir la protection de l'indépendance judiciaire, tant "interne" qu'"externe", comme s'accordent à le reconnaître les principaux documents internationaux consacrés à la question de l'indépendance judiciaire*<sup>90</sup> ».

69. Des considérations similaires s'appliquent à la suggestion faite par certaines parties prenantes de donner au procureur disciplinaire le droit d'engager une procédure disciplinaire. Le pouvoir de tout membre du Conseil de la magistrature d'engager une procédure disciplinaire augmentera déjà considérablement la responsabilité du pouvoir judiciaire tout en respectant le principe de l'indépendance judiciaire.

70. Enfin, il convient de prêter attention à l'interaction entre l'article 110 et l'article 114 de la Loi, qui détaille la composition de la chambre disciplinaire. En vertu de ce dernier, la chambre disciplinaire est composée de trois membres du Conseil de la magistrature (deux issus des rangs des juges et un issu des rangs des avocats éminents). La Commission de Venise rappelle que

---

<sup>86</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)024](#), *Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) et de la Direction générale des Droits de l'Homme et état de droit du Conseil de l'Europe, relatif aux modifications apportées au Code judiciaire et à d'autres textes législatifs*, § 30, avec d'autres références.

<sup>87</sup> Voir également CDL-AD(2014)038, précité, § 68.

<sup>88</sup> CDL-AD(2019)024, précité, § 30.

<sup>89</sup> CDL-AD(2010)004, précité, § 71 *in fine*. Voir également [CDL-AD\(2014\)032](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe, sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie*, § 23 (« *[L]es pouvoirs disciplinaires des présidents de juridiction [...] peuvent conduire à un affaiblissement de l'indépendance des juges concernés, par exemple quand ils sont en conflit avec le président du tribunal* »).

<sup>90</sup> CDL-AD(2010)004, précité, § 71 *in fine*.

dans une procédure disciplinaire, la personne qui prend l'initiative de l'enquête ne doit pas décider de l'affaire ; en termes simples, le membre qui engage la procédure disciplinaire en tant qu'« accusateur » ne doit pas ensuite prendre part à la détermination des charges en qualité de « juge »<sup>91</sup>. Bien que cette possibilité puisse être exclue par une application appropriée et cohérente de l'article 120 § 1 de la Loi sur la récusation<sup>92</sup>, la Commission de Venise recommande de prévoir explicitement une telle incompatibilité dans la Loi. De même, une disposition stipulant explicitement qu'un membre du Conseil de la magistrature faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne peut être membre de la commission disciplinaire pourrait être ajoutée<sup>93</sup>.

#### IV. Conclusions

71. La Commission de Venise félicite le ministère de la Justice du Monténégro d'avoir organisé un débat public inclusif, démocratique et transparent sur la Loi. En outre, elle remercie le ministre d'avoir soumis la demande avant la finalisation des amendements. La Commission de Venise espère que son assistance à un stade aussi précoce du processus de réforme contribuera à l'amélioration de la réforme.

72. La Commission de Venise rappelle qu'il n'entre pas dans son mandat d'évaluer si des dispositions spécifiques de la Loi sont conformes à la Constitution, une tâche qui incombe uniquement à la Cour constitutionnelle du Monténégro ; sa tâche se limite à évaluer leur conformité avec les normes internationales pertinentes. À cet égard, la Commission de Venise estime que la Loi comble plusieurs lacunes identifiées lors de sa mise en œuvre pratique et va, dans l'ensemble, dans la bonne direction. La Loi introduit des dispositions plus claires sur la nomination et la mutation des juges, encourage la mobilité interne, prévoit un système d'évaluation clair et plus systématisé, expose en détail les nouvelles dispositions relatives à la Commission pour le Code d'éthique, renforce la responsabilité et la transparence en confiant au Conseil de la magistrature la possibilité d'engager des procédures disciplinaires.

73. Deux des principaux sujets discutés avec les parties prenantes par la délégation de la Commission de Venise, à savoir la présence du ministre de la Justice au sein du Conseil de la magistrature et les difficultés rencontrées lors de l'élection des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature, pourraient nécessiter une réflexion constitutionnelle plus approfondie et ne peuvent être traités plus avant dans le présent avis sans empiéter sur les pouvoirs constitutionnels d'autres organes. En ce qui concerne l'élection des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature, la Commission de Venise ne peut que répéter que c'est un signe de maturité et de responsabilité de la part de la classe politique que d'être capable de trouver des consensus ou des accords, notamment en ce qui concerne la nomination d'institutions indépendantes.

74. La Commission de Venise regrette que nombre de ses recommandations de 2014 n'aient pas été mises en œuvre. Elle invite les autorités monténégrines à les prendre dûment en considération lors de l'analyse de l'éventuelle réforme de la Loi.

---

<sup>91</sup> CDL-AD(2015)042, précité, § 73 ; [CDL-AD\(2015\)045](#), *Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie*, § 66, et, *mutatis mutandis*, CDL-AD(2016)013, précité, § 48, *in fine*.

<sup>92</sup> Article 120 § 1 de la Loi : « Dans la procédure visant à déterminer la responsabilité disciplinaire d'un juge, le procureur disciplinaire, un membre du Conseil de discipline ou un membre du Conseil de la magistrature, à l'égard duquel il existe des circonstances qui font douter de leur impartialité, ne peut pas participer à la procédure. »

<sup>93</sup> CDL-AD(2021)015, précité, § 66.

75. En outre, un certain nombre de questions devraient être examinées plus avant et les dispositions pertinentes modifiées. En particulier, la Commission de Venise recommande ce qui suit :

- les droits des juges liés au travail, tels que le droit à un salaire adéquat ou l'âge de la retraite, doivent être clairement réglementés par la loi, en raison de la spécificité des règles applicables au pouvoir judiciaire, du statut particulier des juges dans la société et afin de protéger et de défendre le principe fondamental de l'indépendance judiciaire ;
- en ce qui concerne l'incompatibilité « politique », le délai de réflexion pour les membres du Conseil de la magistrature devrait être réduite à 5 ans, afin d'éviter une stigmatisation excessive de l'activité politique et de ne pas restreindre indûment le nombre de candidats potentiels ;
- les mécanismes antiblocage tels que l'élection du président intérimaire de la Cour suprême devraient être limités à des événements exceptionnels, tels que le décès, la démission ou la révocation du président en exercice, afin d'éviter de transformer l'exception en règle ;
- les critères d'évaluation devraient être partiellement révisés afin de garantir le maintien de l'indépendance des juges et de ne pas restreindre indûment le pouvoir discrétionnaire des juges, et que tous les juges, quelle que soit la juridiction dans laquelle ils travaillent, soient soumis à une évaluation appropriée, adaptée au rôle qu'ils occupent dans le système judiciaire ;
- la Loi devrait garantir que les violations éthiques et disciplinaires soient dûment séparées ;
- les sanctions disciplinaires devraient être réexaminées afin de trouver un équilibre plus juste entre la gravité de la violation et la sanction imposée ; et
- la Loi devrait prévoir que seuls les membres du Conseil de la magistrature sont responsables de l'ouverture d'une procédure disciplinaire.

76. Tout en encourageant les autorités à poursuivre le bon travail sur ces amendements afin de parvenir à une pleine conformité avec les normes, la Commission de Venise souhaite souligner qu'une grande attention devra être accordée à la mise en œuvre pratique du nouveau texte. Comme le montre la mise en œuvre pratique de cette même loi, les lois sur papier ne sont pas toujours appliquées dans la pratique. La Commission de Venise appelle toutes les parties prenantes concernées à coopérer et à travailler ensemble pour garantir qu'un système judiciaire indépendant, responsable, efficace et transparent prospère au Monténégro.

77. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.