



Strasbourg, le 13 mars 2023

**CDL-AD(2023)011**

Or. angl.

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

**MONTÉNÉGRO**

**AVIS SUR LES SUITES DONNÉES**

**À L'AVIS SUR LES PROJETS DE MODIFICATIONS  
DE LA LOI SUR LE CONSEIL DE LA MAGISTRATURE  
ET LES JUGES  
(CDL-AD(2022)050)**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 10-11 mars 2023)**

**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.	Analyse .....	3
A.	Remarques préliminaires.....	3
B.	Recommandations principales.....	4
C.	Autres recommandations.....	8
III.	Conclusions.....	9

## I. Introduction

1. Lors de sa 133<sup>e</sup> session plénière, la Commission de Venise, à la demande de M. Marko Kovač, ministre de la Justice du Monténégro, a adopté un avis sur les projets de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges ([CDL-AD\(2022\)050](#), ci-après « avis de décembre 2022 »).

2. Suite à l'avis de décembre 2022, le projet de modifications a été révisé et, par lettre du 22 février 2023, le ministre de la Justice du Monténégro a demandé un avis de la Commission de Venise sur les suites données au projet révisé de modifications de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges ([CDL-REF\(2023\)016](#)) (ci-après, la version consolidée de la loi est appelée « projet de loi révisé »).

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

4. Comme il s'agit d'un avis de sur les suites données et que de larges consultations en ligne avaient été organisées les 21 et 22 novembre 2022, lors de la préparation de l'avis de décembre 2022, une visite dans le pays a été jugée inutile. L'avis a été préparé en s'appuyant sur la traduction anglaise du projet de loi révisé. 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. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

## II. Analyse

### A. Remarques préliminaires

6. Le ministère de la Justice du Monténégro a révisé les projets de modifications à la lumière de l'avis de décembre 2022 et les a soumis à la Commission pour un avis sur les suites données. La Commission de Venise apprécie cette approche constructive et réitère son appréciation de l'opportunité de poursuivre la coopération sur cette réforme.

7. Dans cet avis de sur les suites données, la Commission de Venise examinera dans quelle mesure ses recommandations précédentes ont été suivies.

8. La Commission de Venise rappelle qu'elle n'examinera pas en détail des questions telles que la présence de droit du ministre de la Justice au sein du Conseil de la magistrature et, entre autres, d'autres mécanismes antiblocage pour l'élection des membres n'exerçant pas de fonctions judiciaires du Conseil de la magistrature, car de telles réformes nécessiteraient des amendements constitutionnels, et il n'appartient pas au projet de loi révisé de les aborder<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne plus particulièrement la présence de droit du ministre de la Justice au sein du Conseil de la magistrature, la Commission de Venise renvoie à son avis de décembre 2022 et rappelle que, bien que la présence de membres de l'exécutif ne porte pas, en soi, atteinte à l'indépendance d'un Conseil judiciaire, le ministre de la Justice ne devrait pas avoir le droit de voter ou de participer au processus décisionnel s'il s'agit d'une décision concernant le transfert de juges et des mesures disciplinaires à l'encontre de juges, voir l'avis de décembre 2022, §§ 17-20. En ce qui concerne spécifiquement les procédures disciplinaires, voir aussi, récemment, CourEDH, Catană c. République de Moldova, no. 43237/13, 21 février 2023, § 75. La Commission de Venise rappelle que la Constitution du Monténégro prévoit que le ministre de la Justice ne vote pas dans les procédures disciplinaires liées à la responsabilité des juges, mais reste 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. La Commission de Venise réitère donc qu'il devrait appartenir au législateur de décider si le ministre de la Justice doit être empêché de voter dans ces matières, conformément aux normes susmentionnées, et à la Cour constitutionnelle du Monténégro d'examiner un tel amendement législatif.

Cependant, la Commission de Venise considère qu'il est pertinent que le 27 février 2023, le Parlement du Monténégro ait nommé trois nouveaux juges à la Cour constitutionnelle, ne comblant que trois des quatre sièges vacants mais rétablissant le quorum nécessaire au fonctionnement de la Cour<sup>2</sup>. Il s'agit d'une étape importante vers le fonctionnement efficace du système judiciaire et des institutions de l'État. La Commission de Venise espère que les forces politiques au Parlement trouveront également bientôt un accord sur l'élection du septième juge de la Cour constitutionnelle afin que le fonctionnement de cette dernière soit pleinement conforme à la Constitution et sur l'élection des membres non professionnels du Conseil de la magistrature, afin de garantir le renouvellement normal de la composition de l'institution.

9. Enfin, la Commission de Venise prend note des nouvelles dispositions transitoires contenues dans les articles 138a, 140a et 140b du projet de loi révisé, qui fixent des délais pour l'adoption de la législation secondaire et clarifient les normes applicables aux procédures (élections, évaluation, procédures disciplinaires) entamées avant la promulgation de la loi. Ces mesures sont à saluer car elles améliorent la clarté de la loi et identifient le régime juridique applicable dans l'*intervalle*.

## **B. Recommandations principales**

- *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.*

10. La Commission de Venise rappelle que les juges ne peuvent être assimilés à des fonctionnaires. Ils ont un statut spécial et exercent une fonction constitutionnelle unique et fondamentale. Il est donc fondamental de préserver la spécificité des règles applicables au pouvoir judiciaire, afin de protéger et de défendre le principe fondamental de l'indépendance judiciaire<sup>3</sup>.

11. La Commission de Venise note que ni l'article 5 du projet de loi révisé n'a été modifié, ni aucune autre disposition pertinente n'a été ajoutée dans la loi<sup>4</sup>. En ce qui concerne le droit au salaire et les autres droits liés au travail des juges, le projet de loi révisé renvoie toujours au cadre général des règlements régissant les droits et devoirs des employés du secteur public. La Commission de Venise estime que, pour se conformer à la recommandation, il faut soit qu'un corpus législatif spécifique s'applique aux juges, soit que les droits spécifiques des juges liés au travail soient spécifiés dans le projet de loi révisé même.

12. La Commission de Venise conclut donc que cette recommandation n'a pas été suivie et reste valable.

- *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.*

13. Dans l'avis de décembre 2022, la Commission de Venise a estimé que la loi, en introduisant un délai de réflexion de 10 ans entre l'activité politique et la possibilité d'être nommé membre du Conseil de la magistrature, pénalisait de manière excessive l'activité antérieure dans un parti

---

<sup>2</sup> Voir le [site](#) du Parlement du Monténégro.

<sup>3</sup> Avis de décembre 2022, § 14.

<sup>4</sup> Dans ses observations écrites du 8 mars 2023, le ministère de la Justice a réaffirmé que les droits à pension des juges, ainsi que leurs droits en matière de salaire et de protection sociale, sont exercés conformément aux dispositions pertinentes de la loi qui s'applique aux employés du secteur public.

politique, et qu'elle pouvait restreindre de manière disproportionnée la réserve potentielle de candidats pour les membres du Conseil de la magistrature<sup>5</sup>. La Commission de Venise se félicite des amendements aux articles 12 et 16 du projet de loi révisé, qui réduisent le délai de réflexion à 5 ans.

14. Le projet de loi avait introduit une interdiction pour une personne qui, au cours des dix dernières années, a été un responsable d'un parti politique ou qui a été « activement engagée dans un parti ». La Commission de Venise avait noté que cette formule était trop vague et pouvait être utilisée à mauvais escient pour exclure des candidats indésirables et avait donc recommandé de la clarifier<sup>6</sup>. La Commission note que cette formule a effectivement été supprimée mais qu'elle a été remplacée par le mot « membre », tant aux articles 12 que 16 du projet de loi révisé.

15. La Commission de Venise est préoccupée par cette nouvelle formulation. Sa recommandation de décembre 2022 faisait référence aux postes de direction dans les partis politiques et ne couvrait pas la simple adhésion. Cet ajout risque de faire échouer l'amendement positif. La Commission de Venise considère en effet qu'il est dangereux d'accepter l'idée que le fait d'avoir des convictions politiques est *per se* un facteur qui entrave la capacité à exercer une activité professionnelle honnête, responsable et impartiale. Par conséquent, la Commission recommande de limiter l'incompatibilité politique prévue aux articles 12 et 16 aux responsables de partis politiques qui ont exercé des fonctions de responsabilité au sein du parti.

16. En résumé, la Commission de Venise considère que la recommandation relative à la réduction du délai de réflexion pour « incompatibilité politique » a été suivie ; toutefois, elle recommande de supprimer le mot « membre » des articles 12 et 16 du projet de loi révisé et de limiter l'incompatibilité politique aux seuls hauts responsables d'un parti politique. Dans ses observations écrites du 8 mars 2023, le ministère de la Justice a accepté cette recommandation et a informé la Commission de Venise que le mot "membre" sera supprimé des articles 12 et 16.

- *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.*

17. La Commission de Venise note que la disposition concernant l'élection du président intérimaire de la Cour suprême (article 36a) n'a pas été modifiée<sup>7</sup>. Au contraire, un nouvel article 106a, prévoyant l'élection d'un président de cour intérimaire, a été ajouté dans le projet de loi révisé. En vertu de cette disposition, un président de cour intérimaire sera nommé chaque fois que le mandat d'un président de cour prendra fin. La Commission de Venise souligne qu'elle n'est pas opposée à l'élection de présidents intérimaires. Toutefois, elle réaffirme que l'élection d'un président intérimaire est une procédure exceptionnelle qui répond uniquement à la nécessité d'éviter l'impasse résultant d'un événement imprévu et tout aussi exceptionnel, tel que le décès, la démission ou la révocation de l'ancien président (de la Cour suprême ou d'une juridiction normale<sup>8</sup>). En prévoyant l'élection d'un président intérimaire même à l'occasion d'une rotation ordinaire, le projet de loi révisé perpétue l'impression que l'exception sera la règle. Le cadre juridique en place devrait laisser suffisamment de temps pour que la procédure d'élection du nouveau président soit achevée avant l'expiration du mandat du président sortant.

18. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que cette recommandation n'a pas été suivie.

---

<sup>5</sup> Avis de décembre 2022, § 33.

<sup>6</sup> Avis de décembre 2022, § 33.

<sup>7</sup> Dans les observations écrites présentées le 8 mars 2023, le ministère de la Justice a estimé que les solutions proposées devraient être maintenues, compte tenu également des récentes difficultés rencontrées dans l'élection du président de la Cour suprême et d'autres juridictions.

<sup>8</sup> Avis de décembre 2022, § 43.

- *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.*

19. Dans l'avis de décembre 2022, la Commission de Venise a exprimé ses préoccupations quant au fait de qualifier d'insatisfaisant le travail d'un juge 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. Elle a estimé que ce seuil était trop élevé. Elle a également estimé que la formule « sauf si le juge fournit des raisons justifiées », la clause de sauvegarde contenue dans le projet de loi, devait être clarifiée<sup>9</sup>. L'article 90 § 3 du projet de loi révisé abaisse le seuil à 70% et clarifie le sens des raisons justifiées, en précisant qu'il s'agit de « l'incapacité temporaire de travailler, l'absence de réponse en temps utile des autorités compétentes à la demande du juge et autres ». La Commission de Venise considère que les amendements vont dans la bonne direction et améliorent les critères d'évaluation.

20. La Commission de Venise se félicite également du fait que, conformément à l'article 92 révisé, l'évaluation de la performance des juges sera effectuée en vérifiant non seulement les affaires dans lesquelles la décision du juge a été annulée en appel<sup>10</sup>, mais un plus grand nombre d'affaires sélectionnées, y compris par le juge lui-même<sup>11</sup>.

21. Cependant, la Commission de Venise note qu'aucune modification n'a été apportée à l'article 90 § 4 du projet de loi révisé, qui prévoit que la qualité du travail d'un juge est évaluée, *inter alia*, sur la base du nombre de décisions « annulées » en appel. La Commission de Venise rappelle que ce seuil est fixé à 30% par le droit dérivé (un juge qui a 30% ou plus de décisions annulées par rapport au nombre total de décisions prises voit sa note évaluée comme non satisfaisante)<sup>12</sup>. La Commission réaffirme que ce seuil est trop bas et pourrait nuire à l'indépendance du juge et à la créativité de la jurisprudence. La Commission de Venise prend note du fait que les règles d'évaluation des juges et des présidents des tribunaux seront révisées après l'adoption des amendements juridiques, dans un délai de 6 mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi<sup>13</sup>.

22. Enfin, la Commission de Venise note que les juges de la Cour suprême sont toujours exemptés du cycle d'évaluation, l'article 87 n'ayant pas été modifié<sup>14</sup>. Consciente du rôle spécifique qu'ils occupent dans le système judiciaire, la Commission de Venise avait recommandé qu'une *certaine forme* (soulignement ajouté) d'évaluation, adaptée à la spécificité du rôle des juges de la Cour suprême (par exemple une évaluation qui se concentre sur l'efficacité du travail du juge et sur le respect de l'intégrité et de l'éthique judiciaire), soit conçue<sup>15</sup>.

23. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise estime que cette recommandation n'a été que partiellement suivie.

---

<sup>9</sup> Avis de décembre 2022, § 50.

<sup>10</sup> Avis de décembre 2022, § 52.

<sup>11</sup> En vertu de l'article 92 du projet de loi révisé, l'évaluation des performances des juges sera effectuée en vérifiant, *inter alia*, les éléments suivants 1) Cinq affaires jugées par une décision définitive et exécutoire, sélectionnées de manière aléatoire ; 2) Cinq affaires jugées par une décision définitive et exécutoire, sélectionnées par le juge lui-même ; 3) Cinq affaires jugées par une décision définitive et exécutoire dans lesquelles les décisions ont été abrogées, sélectionnées de manière aléatoire.

<sup>12</sup> Avis de décembre 2022, § 51.

<sup>13</sup> Comme expliqué dans les observations écrites du ministère de la Justice du 8 mars 2023.

<sup>14</sup> Dans ses observations écrites du 8 mars 2023, le ministère de la Justice a réaffirmé qu'il n'était pas d'accord avec la proposition d'évaluer les juges de la Cour suprême, compte tenu du fait que l'objectif du système d'évaluation des juges est, entre autres, la promotion à une juridiction supérieure et qu'en raison du petit nombre de juges au Monténégro, il serait très complexe d'élaborer un système d'évaluation de ces juges.

<sup>15</sup> Avis de décembre 2022, § 50.

- *La Loi devrait garantir que les violations éthiques et disciplinaires soient dûment séparées.*

24. L'article 107(v) du projet de loi révisé prévoit que les procédures éthiques sont suspendues (uniquement) lorsque la Commission du Code d'éthique conclut que les actions d'un juge contiennent les éléments de l'une des violations disciplinaires codifiées à l'article 108 de la loi. Cette disposition suit la recommandation formulée dans l'avis de décembre 2022<sup>16</sup>. La Commission de Venise est convaincue que cela garantira une séparation claire entre les violations éthiques et disciplinaires. La Commission avait critiqué dans le passé la pénalisation générale des violations des codes d'éthique comme étant trop générale et vague et a insisté sur le fait que des dispositions beaucoup plus précises sont nécessaires lorsque la responsabilité disciplinaire doit être imposée. L'article révisé habilite la Commission du code de déontologie à saisir la seule Commission lorsqu'une infraction disciplinaire, telle que définie dans la loi, est identifiée.

25. Cependant, la Commission pour le Code de déontologie conserve son pouvoir de « soumettre une proposition » pour déterminer la responsabilité disciplinaire du juge, étant donné que l'article 110 du projet de loi n'a pas été modifié. Pour mettre pleinement en œuvre cette recommandation clé, la Commission du Code de déontologie devrait se limiter à « informer » le Conseil de la magistrature<sup>17</sup> (voir également le paragraphe 31 ci-dessous).

26. La Commission de Venise estime que cette recommandation n'a donc été que partiellement suivie.

- *Les sanctions disciplinaires devraient être réexaminées afin de trouver un équilibre plus juste entre la gravité de la violation et la sanction imposée.*

27. L'article 108 § 6 du projet de loi révisé ne contient plus l'alinéa 1(a), qui prévoyait qu'une faute disciplinaire la plus grave (qui entraînerait la révocation directe du juge) pouvait être appliquée si « *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 le tribunal supérieur, ce ratio comprenant au moins 30 décisions abolies au niveau annuel* ». Dans son avis de décembre 2022, la Commission de Venise avait mis en garde contre cette infraction disciplinaire, précisant que le nombre de décisions annulées pouvait être pris en considération dans le cadre de l'évaluation professionnelle, mais ne devait pas constituer une infraction disciplinaire, notamment la plus grave<sup>18</sup>. Il s'agit donc d'une évolution positive.

28. L'autre volet de sa recommandation se référait au fait que, en vertu de l'article 108 § 6 (3) du projet de loi, les performances insatisfaisantes d'un juge pouvaient constituer le fondement d'une « *faute disciplinaire très grave*<sup>19</sup> ». La Commission de Venise a estimé que l'évaluation professionnelle d'un juge et la responsabilité disciplinaire devaient rester clairement distinctes et que, pour servir de motif de révocation, la "mauvaise évaluation" devait démontrer de manière convaincante l'incapacité du juge à exercer ses fonctions judiciaires. Elle a donc invité les rédacteurs à réviser cette disposition. Toutefois, aucune modification pertinente n'a été apportée<sup>20</sup>.

29. Enfin, la Commission de Venise note que le projet de loi révisé prévoit toujours la révocation du Conseil de la magistrature des membres de la magistrature qui ont reçu une sanction

---

<sup>16</sup> Avis de décembre 2022, § 58.

<sup>17</sup> Avis de décembre 2022, § 58.

<sup>18</sup> Avis de décembre 2022, § 62.

<sup>19</sup> Avis de décembre 2022, § 63.

<sup>20</sup> Dans les observations écrites présentées le 8 mars 2023, le ministère de la Justice a contesté une telle recommandation et a fait valoir qu'une telle disposition avait été approuvée par la Commission européenne au moment de l'adoption de la loi actuellement en vigueur.

disciplinaire, quelle que soit la gravité de celle-ci<sup>21</sup>. Dans la mesure où des sanctions disciplinaires peuvent être imposées même pour des faits relativement mineurs (par exemple, arriver en retard à une session des juges), la Commission de Venise considère que sa recommandation reste valable<sup>22</sup>.

30. En conséquence, la Commission de Venise considère que cette recommandation clé n'a été que partiellement suivie.

- *La Loi devrait prévoir que seuls les membres du Conseil de la magistrature sont responsables de l'ouverture d'une procédure disciplinaire.*

31. Dans son avis de décembre 2022, la Commission de Venise a recommandé de limiter le nombre d'initiateurs potentiels de procédures disciplinaires aux seuls membres du Conseil de la magistrature (plutôt qu'au président du tribunal, au président de la juridiction immédiatement supérieure, au président de la Cour suprême ou à la Commission du code de déontologie, comme le prévoient les amendements). Cette recommandation avait une double raison d'être : maintenir le principe de l'indépendance interne et externe de la justice et (en ce qui concerne en particulier le pouvoir de la Commission du Code d'éthique) tracer une ligne de démarcation claire entre les domaines disciplinaire et éthique (voir également le paragraphe 25 ci-dessus). La Commission de Venise a suggéré que les sujets autres que les membres du Conseil de la magistrature puissent se limiter à « informer » le Conseil de la magistrature plutôt que d'avoir le pouvoir de déposer une requête pour l'établissement de la responsabilité disciplinaire<sup>23</sup>.

32. La Commission de Venise note qu'aucune modification n'a été apportée à l'article 110 de la loi<sup>24</sup>. Elle conclut donc que cette recommandation n'a pas été suivie.

### **C. Autres recommandations**

33. L'article 16 du projet de loi révisé sur les conditions à remplir par les membres non professionnels du Conseil de la magistrature a remplacé la formulation vague « expérience des affaires juridiques/des questions juridiques » par une formulation plus précise (c'est-à-dire avocat, notaire, professeur de sciences juridiques ou autres emplois juridiques) empruntée à celle contenue dans l'article 33 sur les conditions de nomination au poste de président de la Cour suprême. Ceci suit la recommandation pertinente de la Commission de Venise<sup>25</sup>.

34. L'article 85 du projet de loi révisé contient une disposition garantissant au juge le même salaire futur que dans sa position actuelle en cas de transfert vers un autre tribunal sans son consentement. Cette disposition suit les recommandations de la Commission de Venise et est donc bienvenue<sup>26</sup>. La Commission de Venise réaffirme toutefois qu'une disposition explicite selon laquelle un juge ne peut être transféré contre son gré, en raison de la restructuration d'un tribunal, à un tribunal inférieur à celui où il/elle exerce sa fonction actuelle, constituerait une garantie importante<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Voir, *a contrario*, l'avis de décembre 2022, § 36.

<sup>22</sup> Dans les observations écrites présentées le 8 mars 2023, le ministère de la Justice a réaffirmé 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 l'infraction disciplinaire.

<sup>23</sup> Avis de décembre 2022, § 68.

<sup>24</sup> Dans les observations écrites présentées le 8 mars 2023, le ministère de la Justice a réitéré que la Commission du code d'éthique et les autres sujets identifiés à l'article 110 du projet de loi devraient conserver leur pouvoir d'engager des procédures disciplinaires, afin d'éviter qu'un juge n'échappe à la fois à la responsabilité éthique et disciplinaire et compte tenu des résultats limités et du manque d'engagement du Conseil de la magistrature à garantir la responsabilité jusqu'à présent.

<sup>25</sup> Avis de décembre 2022, § 29.

<sup>26</sup> Avis de décembre 2022, § 45.

<sup>27</sup> Avis de décembre 2022, § 45.



35. Dans son avis de décembre 2022, la Commission de Venise avait recommandé d'introduire une disposition prévoyant la possibilité de récuser les membres de la Commission du Code d'éthique<sup>28</sup>. L'article 107(b) § 10 du projet de loi révisé prévoit que les cas et les modalités de récusation des membres de la Commission du Code d'éthique sont régis par le Règlement intérieur de la Commission du Code d'éthique. Il s'agit d'un développement bienvenu, car il garantira que la récusation des membres de la Commission sera possible, 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).

36. L'article 114 § 3 du projet de loi révisé précise que la chambre disciplinaire du Conseil de la magistrature est nommée par ce dernier pour un mandat de deux ans. Cet amendement exclut la possibilité d'une chambre disciplinaire *ad hoc*, composée au cas par cas, et suit les recommandations de la Commission de Venise<sup>29</sup>.

37. L'article 120 du projet de loi révisé prévoit qu'un membre du Conseil de la magistrature faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ne doit pas être membre de la chambre disciplinaire, comme recommandé précédemment<sup>30</sup>. Cependant, le projet de loi ne contient toujours pas de disposition prévoyant explicitement qu'un membre du Conseil de la magistrature qui ouvre l'enquête ne doit pas décider de l'affaire<sup>31</sup>. Dans ses observations écrites du 8 mars 2023, le ministère de la Justice fait valoir que le projet de loi permet la récusation d'un membre de la chambre disciplinaire. La Commission de Venise rappelle qu'elle en est consciente mais qu'elle a néanmoins explicitement recommandé de prévoir une telle incompatibilité dans la loi<sup>32</sup>.

### III. Conclusions

38. La Commission de Venise salue l'approche constructive du ministère de la Justice du Monténégro, qui a soumis une demande d'avis sur les suites données juste après l'avis de décembre 2022 et avant la finalisation des amendements. Elle encourage les autorités monténégrines à poursuivre le travail entrepris jusqu'à présent.

39. La Commission de Venise se félicite des nouveaux amendements et confirme son évaluation globalement positive du projet de loi. Toutefois, certains éléments doivent encore être abordés pour garantir une conformité totale avec les recommandations de la Commission de Venise.

40. Dans le détail, plusieurs recommandations de l'avis de décembre 2022 ont été suivies, notamment la réduction du délai de réflexion pour les membres du Conseil de la magistrature (voir paragraphe 13 ci-dessus, avec le *caveat* concernant la simple adhésion à un parti politique aux paragraphes 14-16 ci-dessus), la révision partielle des critères d'évaluation et des sanctions disciplinaires (voir paragraphes 19, 20 et 27 ci-dessus) et d'autres améliorations techniques (voir paragraphes 33-37 ci-dessus).

41. D'autres recommandations n'ont été suivies que partiellement. En particulier, les critères d'évaluation et les sanctions disciplinaires gagneraient à être révisés et à faire l'objet d'une réflexion plus approfondie afin de se conformer pleinement aux conclusions de l'avis de décembre 2022 (voir paragraphes 21, 28 et 29 ci-dessus). En outre, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une séparation claire entre les domaines de compétence disciplinaires et éthiques respectifs (voir paragraphe 25 ci-dessus).

---

<sup>28</sup> Avis de décembre 2022, § 59.

<sup>29</sup> Avis de décembre 2022, § 67.

<sup>30</sup> Avis de décembre 2022, § 70.

<sup>31</sup> Avis de décembre 2022, § 70.

<sup>32</sup> Avis de décembre 2022, § 70.

42. D'autres recommandations n'ont pas été suivies et restent valables. En particulier, la Commission de Venise réitère ses recommandations :

- Prévoir que les droits des juges liés au travail, tels que le droit à un salaire adéquat ou l'âge de la retraite, soient réglementés par la loi ;
- Réduire l'applicabilité de mécanismes antiblocage exceptionnels, tels que l'élection du président intérimaire de la Cour suprême (ou de toute autre cour, comme le prévoit le nouvel article 106 bis) à des événements tout aussi exceptionnels, afin d'éviter de transformer l'exception en règle ;
- Envisager une évaluation appropriée et adaptée pour les juges de la Cour suprême ; et
- Prévoir que les membres du Conseil de la magistrature sont seuls compétents pour engager une procédure disciplinaire.

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