



Strasbourg, 9 décembre 2022

CDL-PI(2022)048

Avis n° 1111 / 2022

Ou. Engl.

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

MONTENEGRO

AVIS URGENT

**SUR LA LOI SUR LES AMENDEMENTS
À LA LOI SUR LE PRÉSIDENT**

**Rendu le 9 décembre 2022 en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

Sur la base des commentaires de

M. Nicos C. ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Philip DIMITROV (Membre, Bulgarie)
M. Kaarlo TUORI (ancien Membre, Finlande)

Contenu

I. Introduction.....	3
II. Contexte	3
III. Champ d'application de l'avis	5
IV. Analyse.....	6
A. L'échec de la formation d'un nouveau gouvernement.....	6
B. Analyse de la loi sur les amendements à la loi sur le Président.	8
V. Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 9 novembre, le Président du Monténégro a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur la loi relative aux amendements à la loi sur le Président ([CDL-REF\(2022\)067](#) et [CDL-REF\(2022\)068](#)). Le Président ayant opposé son veto à la loi pour cause d'inconstitutionnalité présumée, l'urgence réside dans le réexamen imminent de la loi par le Parlement en l'absence d'une Cour constitutionnelle fonctionnelle. En effet, si le Parlement adopte à nouveau la loi, le Président devra la promulguer (art. 94(2) de la Constitution).

2. M. Nicos Alivizatos (membre, Grèce), M. Philip Dimitrov (membre, Bulgarie) et M. Kaarlo Tuori (président honoraire de la Commission de Venise, ancien membre, Finlande) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 12 novembre 2022, le Bureau de la Commission a autorisé la préparation d'un avis selon la procédure d'urgence.

4. Le 23 novembre, le président de la Commission a publié une [déclaration publique](#), exhortant le parlement du Monténégro à élire sans plus tarder les quatre juges manquants de la Cour constitutionnelle.

5. Le 29 novembre 2022, les rapporteurs, ainsi que Mme Simona Granata-Menghini (Secrétaire de la Commission de Venise) et Martina Silvestri du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec le Président de la République, des représentants de la majorité parlementaire, des représentants de l'opposition parlementaire, la délégation de l'UE ainsi que des représentants de la société civile. Au cours des réunions en ligne, les représentants de la majorité ainsi que de l'opposition ont exprimé leur intérêt à recevoir l'avis de la Commission de Venise dès que possible, et, en tout état de cause, avant la reprise des travaux du Parlement, le 12 décembre 2022.

6. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise de la loi portant modification de la loi sur le président du Monténégro (ci-après, la loi). La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités du Monténégro le 8 décembre 2022 pour commentaires. Les commentaires soumis par le groupe politique « Front démocratique » le 9 décembre 2022 ont été pris en considération dans l'avis. L'avis urgent a ensuite été émis le 9 décembre 2022, conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents. Il sera soumis à l'approbation de la Commission lors de sa 133^{ème} session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Contexte

i. La crise institutionnelle

8. En août 2020, le Parti démocratique des socialistes (DPS) a perdu les élections contre une coalition formée par les trois partis suivants : Pour l'avenir du Monténégro, La paix est notre nation et En noir et blanc. Le DPS était au pouvoir dans le Monténégro indépendant sans interruption depuis 2006.

9. En décembre 2020, la majorité nouvellement élue a formé un gouvernement dit « d'experts » dirigé par le Premier ministre Zdravko Krivokapic, donnant lieu à une forme de cohabitation, le président de la République, M. Djukanovic, élu directement au suffrage universel, étant également le chef du DPS.

10. Le 4 février 2022, le gouvernement tombe après que le Parlement a soutenu un vote de défiance demandé par En noir et blanc et les partis d'opposition.

11. Le 28 avril 2022, En noir et blanc, avec le Parti populaire socialiste et l'opposition (DPS), a formé un nouveau gouvernement, dirigé par le Premier ministre Dritan Abazovic, de la coalition En noir et blanc.

12. Le 19 août 2022, ce nouveau gouvernement est également tombé, après un vote de défiance demandé par le DPS et les petits partis de la coalition au pouvoir.

13. Le 20 septembre 2022, le président Djukanovic a proposé au Parlement de convoquer des élections anticipées après avoir refusé de proposer comme Premier ministre désigné soit le candidat proposé par la majorité, M. Miodrag Lekic, soit un autre candidat de son choix.

14. Le 17 octobre 2022, le Front démocratique (parti majoritaire) a lancé la procédure parlementaire d'amendement de la loi sur le président et le 2 novembre, le parlement a adopté la loi, selon une procédure accélérée et sans consulter le bureau du président, par une majorité de 41 voix, sans aucune voix des partis d'opposition.

15. Le 3 novembre, la loi a été soumise au président pour promulgation ; le président l'a toutefois renvoyée au parlement le jour suivant, au motif qu'elle violerait la constitution.

16. Le 9 novembre, le Président a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis urgent sur la loi à laquelle il avait opposé son veto, en l'absence d'une Cour constitutionnelle opérationnelle.

ii. L'échec de l'élection des quatre juges manquants de la Cour constitutionnelle

17. Depuis le 20 septembre 2022, la Cour constitutionnelle du Monténégro ne dispose pas du quorum nécessaire à la prise de décision, car elle ne compte que trois juges sur sept, en raison du départ progressif à la retraite de ses membres.

18. Auparavant, le 27 juillet 2022, le Parlement n'avait pas réussi à élire les membres manquants de la Cour constitutionnelle, aucun des 13 candidats proposés n'ayant reçu le soutien nécessaire au Parlement. L'élection des juges nécessite les votes d'une majorité des deux tiers (54 députés), ou d'une majorité des trois cinquièmes (48 députés) lors d'un vote au second tour.

19. Une nouvelle fois, le 21 octobre 2022, le Parlement n'a élu aucun des quatre candidats proposés.

20. Le 23 novembre 2022, la présidente de la Commission de Venise, Claire Bazy Malaurie, a exhorté le parlement à élire les quatre juges manquants sans plus attendre, à la suite de déclarations tout aussi fermes d'autres acteurs internationaux, tels que le porte-parole de l'UE¹ et les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le dialogue post-suivi avec le Monténégro².

21. Le 28 novembre 2022, le Parlement devait voter à la fois pour l'élection de quatre candidats pour devenir juges de la Cour constitutionnelle et pour une seconde adoption de la loi, qui deviendrait alors définitive. Ces deux points ont été reportés au 12 décembre 2022. Bien que la

¹ [Porte-parole de l'UE sur les développements au Parlement et autour de la Cour constitutionnelle](#), 8 novembre 2022.

² [Les corapporteurs de l'APCE pour le dialogue post-suivi encouragent les autorités à adopter une série de mesures cruciales](#), 15 juillet 2022.

Constitution ne fixe aucun délai pour l'adoption d'une loi après son retour au Parlement, l'art. 182 du règlement intérieur du Parlement prévoit que « [s]i le Président du Monténégro exige que le Parlement répète la décision sur la loi, le Président du Parlement doit inclure cette loi dans l'ordre du jour de la première séance suivante du Parlement³ ».

III. Champ d'application de l'avis

22. La demande d'avis adressée à la Commission de Venise concerne la constitutionnalité de la loi sur les amendements à la loi sur le Président du Monténégro. La Commission n'a pas été sollicitée et s'abstiendra donc d'exprimer son avis sur la constitutionnalité des actions qui ont conduit à la crise institutionnelle actuelle.

23. Les questions de constitutionnalité doivent être tranchées par les cours constitutionnelles, lorsqu'elles existent⁴. La Commission de Venise a déjà clairement indiqué qu'il n'entre pas dans son mandat d'interférer avec le rôle d'une Cour constitutionnelle pour évaluer la législation nationale par rapport aux normes constitutionnelles nationales. Dans une situation normale, il appartiendrait en effet à la Cour constitutionnelle du Monténégro de décider de la constitutionnalité de cette loi. Cependant, la Cour constitutionnelle est paralysée faute de quorum. Le Parlement du Monténégro n'a pas réussi à élire les quatre juges manquants de la Cour parce que les partis politiques ne sont pas disposés à trouver le compromis nécessaire pour que le Parlement atteigne la majorité qualifiée requise (deux tiers, puis trois cinquièmes). La Commission a souligné à plusieurs reprises que « les Cours constitutionnelles, par leur composition, doivent garantir l'indépendance à l'égard des différents groupes d'intérêts et contribuer à l'établissement d'une jurisprudence soucieuse de ce pluralisme. L'accent est mis ici sur l'indépendance des juges et leur respect du pluralisme, et non sur leur « représentation » des intérêts des partis⁵ ». C'est un signe de maturité démocratique que les partis politiques puissent se mettre d'accord sur des candidats mutuellement acceptés pour siéger dans les « institutions de sauvegarde », dans l'intérêt supérieur de l'État que constitue le fonctionnement des institutions, dans l'intérêt des citoyens. Malheureusement, au Monténégro, non seulement l'élection des juges de la Cour constitutionnelle, mais aussi l'élection des membres non professionnels du Conseil judiciaire n'ont pas eu lieu. Ce sont deux « institutions de sauvegarde » essentielles et un État démocratique ne peut fonctionner sans elles. En particulier, la Cour constitutionnelle, en vertu de l'art. 149(7) de la Constitution, est compétente pour statuer sur les « litiges électoraux : des élections libres et équitables dépendent donc de son fonctionnement ». La Commission de Venise acceptera donc, à titre exceptionnel, de donner un avis sur la constitutionnalité de la loi sur les amendements à la loi sur le Président ; contrairement à l'argument du Front démocratique selon lequel, ce faisant, la Commission viole la compétence de la Cour constitutionnelle du Monténégro, donc de la Constitution du Monténégro, la Commission rappelle que, contrairement aux jugements de la Cour constitutionnelle, ses avis n'ont qu'un caractère consultatif. La Commission appelle tous les partis politiques du Monténégro à trouver sans plus tarder les compromis indispensables au bon fonctionnement d'une démocratie.

24. La Commission estime qu'avant d'analyser la compatibilité de la loi en question avec la Constitution du Monténégro, elle devrait analyser les événements qui ont conduit à la crise institutionnelle actuelle.

³ Site web du Parlement du Monténégro : <https://www.skupstina.me/en/rules-of-procedure> (dernier accès le 5 décembre 2022).

⁴ Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, [CDL-AD\(2016\)001](#), para. 130.

⁵ Commission de Venise, *ibidem*, para. 116.

IV. Analyse

A. L'échec de la formation d'un nouveau gouvernement

25. L'extrême polarisation des forces politiques et des pouvoirs institutionnels du Monténégro est décrite dans la première conclusion clé du rapport 2022 de l'UE sur le Monténégro publié le 12 octobre 2022, qui se lit comme suit :

« En ce qui concerne les critères politiques, les tensions politiques, la polarisation, l'absence de dialogue constructif entre les partis politiques et l'incapacité de parvenir à un consensus sur des questions clés d'intérêt national restent d'actualité et ont été à l'origine de la chute de deux gouvernements frondeurs, victimes de votes de défiance. Le bon fonctionnement des institutions du Monténégro a souffert de la volatilité politique, de l'instabilité du gouvernement et des tensions au sein des majorités au pouvoir, ainsi que du blocage des processus décisionnels et de la mise en œuvre des réformes. Les principales instances judiciaires, y compris la Cour constitutionnelle, ont fonctionné avec une composition incomplète en raison de l'incapacité du Parlement à élire de nouveaux membres, ce qui a nui à leur bon fonctionnement. À la mi-septembre, la Cour constitutionnelle n'était pas en mesure de remplir son rôle en raison de l'absence de quorum, ce qui a amplifié l'incertitude politique⁶ ».

26. La divergence entre les deux factions politiques a empêché la formation d'un gouvernement. Le président Djukanovic a informé la Commission qu'immédiatement après la chute du gouvernement du premier ministre Dritan Abazovic le 19 août 2022, il a organisé des consultations en vue d'identifier un éventuel premier ministre désigné dans un délai de 30 jours à compter du jour de la chute du gouvernement ; il a fait référence à l'art. 103 de la Constitution sur l'élection du gouvernement (« Le président du Monténégro propose le mandant dans un délai de 30 jours à compter du jour de la constitution du Parlement »). Selon le Président, tous les partis politiques n'ont pas répondu à son invitation à participer aux consultations. Il a expliqué qu'il n'a reçu la lettre des trois blocs de la coalition au pouvoir - Pour l'avenir du Monténégro, La paix est notre nation et En noir et blanc - proposant M. Miodrag Lekic comme Premier ministre que le 20 septembre, c'est-à-dire un jour après l'expiration du délai de 30 jours fixé par l'art. 103 de la Constitution. Il a donc refusé de proposer le candidat au Parlement et a proposé à la place au Parlement de réduire son mandat et de convoquer des élections anticipées (l'article 84, paragraphe 4, de la Constitution prévoit ce qui suit : « Sur proposition du Président du Monténégro, du gouvernement ou de 25 députés au minimum, le Parlement peut réduire la durée de son mandat »).

27. Les représentants de la majorité parlementaire ont affirmé que le Président n'avait pas invité « tous » les partis politiques aux consultations, ce qui, selon eux, était contraire à la Constitution et les a incités à ne pas participer aux consultations. Ils avaient cependant trouvé un candidat Premier ministre qui aurait bénéficié du soutien de 41 députés et en ont informé le Président par une lettre du 19 septembre 2022. Le Président a rejeté cette candidature car elle n'était pas accompagnée des signatures des 41 députés qui la soutenaient. Ces signatures ont été envoyées au bureau du Président le 20 septembre 2022. Ils ne considèrent pas que le délai de 30 jours que l'art. 103 impose après les élections s'applique à la formation du gouvernement après un vote de défiance, et ils estiment en tout cas qu'il n'est pas péremptoire. Ils soulignent également que la Constitution n'exige pas de fournir les signatures des parlementaires qui soutiennent la motion. Ce n'était pas non plus la pratique, à l'exception de la candidature du Premier ministre Krivokapic en 2020. Ils font également valoir que l'art. 95(5) de la Constitution oblige le Président à proposer un Premier ministre désigné de son choix. Ne pas le faire crée une impasse institutionnelle. Proposer la réduction du mandat du Parlement constituait une violation de l'Art. 84 de la Constitution car ce n'était pas la seule solution à la crise, puisqu'il y

⁶ [Principales conclusions du rapport 2022 de l'UE sur le Monténégro](#), 12 octobre 2022.

avait un soutien au Parlement pour un candidat Premier ministre. Dans ce contexte, la majorité parlementaire considère que la modification de la loi sur le Président afin de définir en termes beaucoup plus clairs que la Constitution ses obligations en matière de formation du gouvernement est la seule option pour résoudre la crise institutionnelle.

28. La Commission de Venise, dans un avis antérieur concernant un autre Etat membre, a abordé les implications d'une crise constitutionnelle liée à la dissolution du parlement (bien que dans un système constitutionnel différent nécessitant le consentement du président et du parlement) et la question des pouvoirs et devoirs du président en matière de dissolution du parlement⁷. En ce qui concerne la nature des pouvoirs discrétionnaires du Président en matière de dissolution du Parlement, elle a observé que le pouvoir discrétionnaire du Président est destiné à prévenir l'impasse et à empêcher une crise institutionnelle par la négociation politique et que la dissolution du Parlement, élu lors d'une élection libre et équitable pour exprimer la volonté du peuple, n'est pas une question qui doit être abordée de manière arithmétique mais conformément à l'esprit et au libellé de la Constitution⁸.

29. Il est clair que la Cour constitutionnelle serait nécessaire pour fournir des orientations sur « l'esprit et le libellé » de la Constitution du Monténégro, mais de l'avis de la Commission de Venise, plus encore que la Cour, c'est le principe de coopération loyale entre les institutions de l'État qui aurait dû apporter une solution. Le Monténégro, qui est un système parlementaire avec un président directement élu⁹, connaît pour la première fois une forme de cohabitation ; l'antagonisme politique est exacerbé par l'opposition institutionnelle entre la faible majorité au parlement et un président qui, étant le chef du principal parti d'opposition, est inévitablement perçu comme politisé, ce qui n'aide pas à surmonter la crise politique, mais perpétue plutôt l'immobilisme contre l'intérêt général des citoyens. Comme la Commission l'a déjà observé, le principe de coopération loyale entre les institutions « est particulièrement important dans les cas où des services, par exemple ceux du président ou du Premier ministre, emploient des personnes dont les opinions politiques divergent. Seul un respect mutuel permet l'adoption de pratiques mutuellement acceptées, conformes au patrimoine constitutionnel européen, qui aident un pays à éviter les crises ou à les surmonter sereinement¹⁰ ».

30. Le refus du Président de proposer un candidat Premier Ministre pour former un Gouvernement, ou de désigner celui proposé par la majorité parlementaire, l'absence de consultations politiques ou le refus d'y participer, les allégations mutuelles de comportements anticonstitutionnels, les menaces de boycott parlementaire ou de destitution, le refus d'élire les juges de la Cour constitutionnelle, jusqu'à l'initiative législative précipitée qui s'est concrétisée par la loi modifiant la loi sur le Président, sont autant de symptômes d'un manque de respect des institutions et des citoyens, ainsi que d'une mauvaise culture politique et constitutionnelle.

31. La Commission de Venise invite les autorités et les partis politiques monténégrins à se laisser guider par le principe de coopération loyale entre les organes de l'État dans les relations entre le Président de la République et le Parlement, mais aussi entre les différentes forces politiques au sein du Parlement, en faisant appel à la responsabilité de chaque député pour participer de

⁷ Commission de Venise, Avis sur la situation constitutionnelle avec une référence particulière à la possibilité de dissoudre le parlement, République de Moldavie, [CDL-AD\(2019\)012](#).

⁸ Commission de Venise, *ibidem*, para. 41

⁹ Commission de Venise, Avis sur la proposition du Président de la République d'élargir les pouvoirs du Président en matière de dissolution du Parlement, [CDL-AD\(2017\)014](#), par. 20-21.

¹⁰ Commission de Venise, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, [CDL-AD\(2012\)026](#), para. 73.

manière constructive à la résolution de l'impasse actuelle et à la prise des décisions vitales requises.

32. Tout d'abord, il est de la plus haute importance qu'une Cour constitutionnelle à part entière soit rapidement mise en place, avant toute décision importante susceptible d'avoir un impact sur la configuration institutionnelle (ou politique) du pays (c'est-à-dire les élections, la révision constitutionnelle, l'adoption de lois sur des questions d'ordre constitutionnel, etc.)

B. Analyse de la loi sur les amendements à la loi sur le Président.

33. Il a été demandé à la Commission de Venise d'exprimer son avis sur la compatibilité des amendements à la loi sur le Président avec la Constitution. Cette évaluation comporte deux volets : premièrement, elle nécessite une analyse des dispositions constitutionnelles pertinentes afin de déterminer ce qui est régi par la Constitution ; deuxièmement, sur la base de cette évaluation, la Commission examinera si la loi considérée *clarifie* ou plutôt *complète ou contredit* la Constitution. Dans les deux derniers cas, la loi soulèverait des problèmes de constitutionnalité car, étant une loi ordinaire, elle changerait la Constitution avec une majorité plus faible que celle requise pour son amendement (c'est-à-dire, dans le cas du Monténégro, avec 41 voix au lieu de 54, qui sont les voix prévues par l'art. 156(3) de la Constitution monténégrine de 2007). Le principe de la suprématie de la Constitution exige en effet que les constitutions ne puissent être modifiées que selon les procédures et avec les majorités prescrites par la Constitution elle-même¹¹. Les cours constitutionnelles dûment composées et indépendantes sont les garants des Constitutions¹². Le Front démocratique fait valoir que la loi en question est autorisée par l'art. 16 de la Constitution qui prévoit que « La loi, conformément à la Constitution, régit : 1. les modalités d'exercice des droits de l'homme et des libertés, lorsque cela est nécessaire à leur exercice ; 2. les modalités d'exercice des droits spéciaux des minorités ; 3. le mode d'établissement, l'organisation et les compétences des autorités et les procédures devant ces autorités, si cela est nécessaire à leur fonctionnement ; 4. le système d'autonomie locale ; 5. d'autres questions intéressant le Monténégro ». La Commission souligne que, comme l'indique explicitement l'art. 16, toute loi rendant opérationnelle une disposition constitutionnelle doit le faire dans le respect de la Constitution, ce qui signifie qu'elle ne peut la modifier, et encore moins la contredire. Le Front démocratique fait également valoir que cette disposition a déjà été utilisée dans le passé comme base pour régler les droits et obligations constitutionnels présidentiels. La Commission constate cependant que la loi sur le président actuellement en vigueur n'est que technique et ne modifie pas l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution (voir ci-dessous). Quant à l'exemple de la loi sur l'amnistie, la Commission n'a pas eu l'occasion de la voir et n'est pas appelée à se prononcer à son sujet.

34. Dans l'analyse qui suit, la Commission de Venise se référera également au principe de coopération loyale entre les institutions, comme rappelé au paragraphe 29 ci-dessus.

35. La Commission souligne également que, si un système politique peut être généralement classé comme parlementaire ou présidentiel, chaque Constitution a sa propre logique et doit être interprétée à la lumière de ses propres spécificités.

36. La Commission observe que la loi actuellement en vigueur sur le président ne règle que des questions très techniques relatives à l'organisation de la présidence, telles que le congé du conjoint du président (article 12 de la loi en vigueur) ou le statut de chauffeur du président. Les

¹¹ Commission de Venise, Rapport sur l'amendement constitutionnel, [CDL-AD\(2010\)001](#).

¹² Commission de Venise, Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Roumanie, [CDL-AD\(2006\)006](#), para. 7 ; op. cit. [CDL-AD\(2016\)001](#), para. 116 ; Étude " La composition des cours constitutionnelles", [CDL-STD\(1997\)020](#), p. 21 ; et Liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), par. 112.

amendements ajoutent des règles de fond sur la procédure et le délai de formation du gouvernement, en fixant des « obligations » pour le Président.

37. Les dispositions de la Constitution du Monténégro sur la formation du gouvernement sont plutôt rares.

38. Selon l'Art. 82(12), le Parlement élit et démet de leurs fonctions le Premier ministre et les membres du Gouvernement. A son tour, l'art. 95(5) stipule que « le Président [...] propose le Premier ministre désigné pour la composition du gouvernement, après l'achèvement des discussions avec les représentants des partis politiques représentés au Parlement ». L'art. 103 prévoit que « [l]e Président du Monténégro propose le mandant dans un délai de 30 jours à compter du jour de la constitution du Parlement. Le candidat présente au Parlement son programme et sa proposition pour la composition du Gouvernement. Le Parlement décide simultanément du programme et de la composition du Gouvernement. »

39. Selon le nouvel art. 7 bis, paragraphe 2, le délai de 30 jours pour proposer le Premier ministre désigné s'applique à tous les cas de formation d'un nouveau gouvernement. De l'avis de la Commission, si les dispositions de l'art. 103 de la Constitution semblent ne concerner expressément que la formation du gouvernement après des élections parlementaires, il semble logique que la procédure soit également suivie lorsqu'un nouveau gouvernement est formé après un vote de défiance et dans d'autres cas où le mandat du Premier ministre a pris fin conformément à la Constitution. En revanche, le nouvel art. 7a (3) proposé prévoit que « [l]e Président est tenu de proposer un nouveau Premier ministre désigné au plus tard 7 jours dans le délai de 90 jours à compter de la proposition du premier Premier ministre désigné si le mandat a été renouvelé une ou deux fois, ou plus ». La Commission note que ce délai ne trouve aucun appui dans la Constitution.

40. Le nouvel art. 7b(1), prévoit l'obligation pour le Président de consulter « tous les partis politiques » et « les groupes d'électeurs et les députés indépendants représentés au Parlement ». Cette obligation étend l'obligation du Président de consulter « les partis politiques représentés au Parlement » stipulée à l'art. 95(5) de la Constitution. Le Front démocratique fait valoir que la Constitution prévoit implicitement de telles obligations étendues, car sinon elle donnerait au Président le pouvoir discrétionnaire de ne consulter que les partis de son choix. La Commission considère que le libellé de la Constitution actuelle accorde au Président une marge d'appréciation qu'il peut exercer en tant que pouvoir neutre, et qui est atténuée par la nécessité d'un vote de confiance envers le Premier ministre.

41. Selon le nouvel art. 7c(1), « le Président est obligé de proposer le candidat qui a reçu le soutien de la majorité du nombre total de députés comme Premier ministre désigné pour composer le Gouvernement ». L'alinéa 2 du même article prévoit que « si la majorité parlementaire n'a pas été atteinte pour un seul Premier ministre désigné, le Président peut, après des consultations répétées conformément au nouvel art. 7d de la présente loi, proposer la personne désignée qui a reçu le plus grand soutien du Parlement ». Enfin, le nouvel art. 7f(1) stipule que « si le Président ne remplit pas ses fonctions en ce qui concerne la procédure de détermination du Premier ministre désigné conformément à la présente loi, afin de protéger l'intérêt public, le candidat qui a reçu le soutien de la majorité du nombre total de députés, tel qu'établi par une pétition avec signatures, est considéré comme Premier ministre désigné, avec tous les droits et devoirs d'un Premier ministre désigné proposé par le Président ». Ces dispositions contredisent clairement le pouvoir discrétionnaire que l'art. 103 de la Constitution accorde au Président dans le choix (et respectivement le rejet) d'un candidat proposé par le parti/coalition parlementaire dominant. Le nouvel Art. 7f(1) prive même le Président du droit constitutionnel de proposer le candidat. Le nouvel art. 24a rend ces dispositions applicables à la procédure actuelle de formation du gouvernement.

42. De même, le nouvel Art. 7d (consultations répétées sur un Premier ministre désigné) comprend des dispositions procédurales qui ne trouvent pas de support dans la Constitution.

43. Le nouvel art. 7e prévoit que « le Président est obligé de prendre un décret de révocation du Parlement si celui-ci ne nomme pas le gouvernement dans un délai de 90 jours à compter du jour où le Président a nommé un Premier ministre désigné pour la première fois conformément à l'art. 7a de la présente loi ». Selon l'art. 92(1) de la Constitution, « le Parlement est dissous s'il ne parvient pas à élire le gouvernement dans un délai de 90 jours à compter de la date à laquelle le Président du Monténégro a proposé pour la première fois le candidat au poste de Premier ministre ». Le nouvel art. 7e est donc conforme à la Constitution.

44. En ce qui concerne la nomination et la révocation des ambassadeurs, selon l'art. 95(6) de la Constitution, « le Président nomme et révoque les ambassadeurs et les chefs des autres missions diplomatiques du Monténégro à l'étranger, sur proposition du Gouvernement et après avis de la Commission parlementaire chargée des relations internationales ». Les dispositions du nouvel art. 7h, qui obligent le Président à suivre la proposition du gouvernement (et de la commission parlementaire), ne trouvent aucun appui dans la Constitution et restreignent le pouvoir discrétionnaire du Président de manière anticonstitutionnelle.

45. L'analyse ci-dessus montre que la loi sur les amendements à la loi sur le Président ne clarifie pas seulement la Constitution, mais la complète substantiellement et même, parfois, la contredit. La Commission de Venise reconnaît que les dispositions constitutionnelles sur la formation du gouvernement bénéficieraient d'ajouts et de mécanismes anti-blocage. Elle rappelle que dans son avis sur la Constitution de 2007, en ce qui concerne l'ancien projet d'art. 100(5), qui est identique à l'actuel Art. 95(5), elle avait anticipé le risque potentiel de blocage lié à la non-élection du candidat proposé par le Président, et avait proposé la solution suivante :

« 142. En ce qui concerne le candidat au poste de Premier ministre (point 5), la formulation semble appropriée pour la ou les premières tentatives. Il pourrait être envisagé de donner au Parlement le droit d'élire un Premier ministre proposé au sein du Parlement si le premier ou les deux premiers candidats proposés par le Président ne sont pas élus »¹³.

46. Toutefois, la Commission de Venise souligne que toute disposition complémentaire, affectant le système d'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution, devrait être ajoutée par le biais d'une révision constitutionnelle, suivant la procédure décrite à l'art. 156 qui requiert une majorité qualifiée (deux tiers), dans le respect du principe de suprématie de la Constitution.

47. La Commission de Venise souhaite souligner une fois de plus l'importance du principe de coopération loyale entre les institutions de l'État pour résoudre la crise politique et constitutionnelle actuelle au Monténégro. La crise ne peut être résolue par des amendements à une loi ordinaire qui posent des problèmes constitutionnels. Tous les détails de la procédure de formation du gouvernement ne peuvent pas être réglementés par la loi, mais une grande partie doit être laissée aux conventions constitutionnelles. Celles-ci ne peuvent toutefois se développer que dans le respect du principe de la coopération loyale. Si des dispositions légales supplémentaires sont nécessaires, elles ne doivent pas être adoptées à la majorité parlementaire simple, mais à la majorité qualifiée, et dans le cadre d'un processus inclusif qui laisse place à un débat public. Or, là encore, l'obtention d'une majorité qualifiée exige le respect du principe de coopération loyale. Si, d'une part, ces dispositions de la loi peuvent être considérées comme une tentative pragmatique de compléter les lacunes de la Constitution de manière à faciliter la formation d'un gouvernement, d'autre part, les limites procédurales de la révision constitutionnelle doivent être respectées.

¹³ Commission de Venise, Avis intérimaire sur le projet de Constitution du Monténégro, [CDL-AD\(2007\)017](#), para. 142.

48. La Constitution du Monténégro a confié à la Cour constitutionnelle le contrôle de la constitutionnalité des lois ordinaires (art. 149). A cet égard, et conformément à la recommandation formulée dans la section précédente, la Commission de Venise souligne une fois de plus combien il est important de garantir le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et de nommer en temps utile de nouveaux juges aux sièges vacants.

49. La Commission de Venise recommande donc au Parlement du Monténégro de ne pas adopter les amendements en question par une loi ordinaire, et donc de ne pas adopter la loi sur les amendements à la loi sur le Président jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle soit pleinement opérationnelle et puisse être invitée à évaluer sa constitutionnalité après son adoption.

V. Conclusion

50. Le président du Monténégro a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis urgent sur la constitutionnalité de la loi sur les amendements à la loi sur le président du Monténégro, à laquelle il a opposé son veto et qu'il a renvoyée au parlement. Le parlement a programmé le réexamen de la loi pour le 12 décembre 2022. Des représentants de la majorité parlementaire ainsi que de l'opposition parlementaire ont également exprimé leur intérêt à recevoir l'avis de la Commission de Venise avant la prochaine réunion parlementaire.

51. Les questions de constitutionnalité sont du ressort des cours constitutionnelles, et la Commission de Venise ne souhaite pas, et n'a pas le mandat, d'interférer avec le rôle de ces cours. Cependant, la Cour constitutionnelle du Monténégro ne peut actuellement pas fonctionner faute de quorum, et le réexamen de la loi par le parlement est imminent. Dans ce contexte, la Commission de Venise a exceptionnellement accepté de donner son avis sur la constitutionnalité de la loi.

52. La Commission de Venise a analysé les dispositions constitutionnelles sur la formation du gouvernement, qui sont effectivement très rares, et a constaté que les amendements à la loi sur le président ne se contentent pas de *clarifier* ces dispositions, mais les *complètent* et même les *contredisent*. L'art. 156(3) de la Constitution monténégrine de 2007 requiert une majorité qualifiée pour sa modification. Modifier les dispositions relatives à la formation du gouvernement par le biais de la loi sur les amendements à la loi sur le président, qui est une loi ordinaire, reviendrait donc à modifier la Constitution avec une majorité plus faible que celle requise par la Constitution (41 voix au lieu de 54).

53. Si la Commission reconnaît que la Constitution bénéficierait d'une réglementation supplémentaire sur la formation du gouvernement, en particulier pour éviter les blocages, et comprend que la loi à l'examen représente une tentative pragmatique de résoudre l'impasse institutionnelle, elle réaffirme que toute disposition complémentaire qui affecte le système d'équilibre des pouvoirs prévu par la Constitution devrait être ajoutée par le biais d'une révision constitutionnelle, selon la procédure décrite à l'art. 156, qui requiert une majorité qualifiée.

54. La Commission de Venise déplore la paralysie de la Cour constitutionnelle, qui est le résultat du manque de volonté des partis politiques du Monténégro de trouver des compromis constructifs. Elle estime que la Cour constitutionnelle aurait pu fournir des orientations essentielles sur l'interprétation des devoirs constitutionnels du Président et du Parlement. La Commission est toutefois d'avis que la crise politique actuelle aurait pu être évitée et pourrait être résolue si les autorités du Monténégro étaient guidées par le principe de coopération loyale entre les organes de l'État.

55. En conclusion, la Commission recommande de ne pas adopter les amendements en question par le biais d'une loi ordinaire, et donc de ne pas adopter la loi sur les amendements à la loi sur le Président jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle soit pleinement opérationnelle et puisse être invitée à évaluer sa constitutionnalité après son adoption. La Commission de Venise

en appelle à la responsabilité des institutions de l'État, de chaque député et de tous les partis politiques pour participer de manière constructive à la résolution de l'impasse actuelle et trouver les compromis constructifs nécessaires pour prendre les décisions vitales requises, y compris et en particulier en ce qui concerne l'élection des juges de la Cour constitutionnelle.