



Strasbourg, 23 mars 2015

CDL-AD(2015)003
Or. angl.

Avis n°795 / 2015

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

AVIS FINAL

CONCERNANT

**LE PROJET DE LOI REVISE
SUR LE MINISTERE PUBLIC**

DU MONTÉNÉGRO

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 102^{ème} session plénière
(Venice, 20-21 mars 2015)**

sur la base des observations de

M. Guido NEPPI MODONA (suppléant, Italie)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. James HAMILTON (expert, ancien membre, Irlande)

TABLE DES MATIERES

I. INTRODUCTION.....	3
II. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES.....	3
A. Contexte	3
III. PROJET DE LOI REVISE SUR LE MINISTERE PUBLIC.....	4
A. Dispositions générales.....	4
B. Etablissement, organisation et compétence du ministère public	5
C. Conseil des procureurs.....	5
1. <i>Représentation proportionnelle de tous les niveaux du ministère public.....</i>	<i>5</i>
2. <i>Election des représentants des procureurs</i>	<i>6</i>
3. <i>Election des juristes éminents au Conseil des procureurs.....</i>	<i>6</i>
4. <i>Compétences.....</i>	<i>7</i>
D. Election des chefs de bureau du procureur / des procureurs	8
1. <i>Election du Procureur général.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Conditions de nomination des procureurs / chefs de bureaux du procureur</i>	<i>8</i>
3. <i>Nomination des procureurs des bureaux du procureur de premier degré, de bureaux supérieurs et du Ministère public général</i>	<i>9</i>
E. Détachement et nomination des procureurs.....	10
F. Evaluation des procureurs	10
G. Incompatibilité et cessation des fonctions de procureur	10
H. Responsabilité disciplinaire et révocation	10
I. Organisation interne du travail du ministère public.....	12
J. Supervision du travail des procureurs	13
K. Protection des données	14
L. Dispositions transitoires et finales.....	14
IV. CONCLUSION.....	14

I. INTRODUCTION

1. Le 24 décembre 2014, le Président du Parlement du Monténégro a demandé à la Commission de Venise un avis concernant le projet de loi révisé sur le ministère public du Monténégro (ci-après « projet de loi ») (CDL-REF(2015)002), dans sa version datant du 4 décembre 2014.

2. A sa 101^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2014), la Commission de Venise avait déjà adopté, à la demande du ministère de la Justice du Monténégro (datée du 2 septembre 2014), un Avis intérimaire¹ concernant un projet de loi antérieur sur le ministère public du Monténégro. Elle a été invitée à formuler un avis sur trois autres projets de loi élaborés dans le cadre de la réforme en cours du système judiciaire du Monténégro : sur le Bureau spécial du ministère public ; sur les tribunaux ; et sur les droits et obligations des juges et le Conseil des juges du Monténégro.

3. MM. Guido Neppi Modona, Jørgen Steen Sørensen et James Hamilton ont été invités à faire office de rapporteurs au nom de la Commission de Venise.

4. A sa 101^e session plénière, la Commission, ayant été informée que les autorités monténégrines avaient amendé, dans l'intervalle, le premier projet en tenant compte de son analyse et qu'elles entendaient demander l'avis de cette dernière sur le projet de loi révisé, a autorisé les rapporteurs à transmettre le projet d'avis à venir au Parlement du Monténégro, étant donné l'urgence de la procédure interne, avant sa 102^e session plénière.

5. *Le présent Avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 102^{ème} session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).*

II. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

A. Contexte

6. La demande à la Commission de Venise concernant l'évaluation juridique du projet de loi sur le ministère public du Monténégro s'inscrit dans le contexte de la réforme judiciaire en cours au Monténégro à la suite de la révision de la Constitution de 2013 et des mesures prises par le Monténégro en vue de son intégration dans l'UE. Le présent document ne revient pas sur cette question étant donné qu'elle est abordée dans l'Avis intérimaire.

7. Dans son Avis intérimaire, la Commission de Venise a conclu que le projet de loi précédent constituait une bonne base légale pour que le travail du ministère public soit efficace, qu'il soit de qualité du point de vue technique et qu'il soit conforme aux normes et principes prévus dans la Constitution (telle que révisée en 2013), aux normes européennes applicables et aux recommandations antérieures de la Commission.

8. En dépit de cette analyse globalement positive du projet de loi, l'Avis intérimaire recommandait aussi de revoir un certain nombre de dispositions ou de les améliorer encore pour les rendre conformes aux normes applicables et en particulier :

- de circonscrire les activités du ministère public au domaine pénal, et de préciser clairement dans la loi que les procureurs exercent leurs fonctions avec impartialité et objectivité, dans le respect des principes de légalité et d'égalité devant la loi ;

¹ Voir CDL-AD(2014)042, *Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le ministère public du Monténégro*, adopté par la Commission de Venise à sa 101^e réunion plénière (Venise, 12-13 décembre 2014).

- de simplifier les procédures de proposition de candidatures et d'élection de procureurs à un siège au Conseil des procureurs, d'assurer la représentation proportionnelle et équitable de tous les niveaux du ministère public et d'introduire des mécanismes empêchant les blocages et une exigence de majorité qualifiée des deux tiers pour l'élection des juristes éminents ;
- de prévoir que l'inspecteur disciplinaire et le président du comité disciplinaire sont élus parmi des juristes extérieurs au ministère public pour renforcer la crédibilité et la légitimité démocratique de la procédure disciplinaire conformément à la garantie d'autonomie du ministère public figurant à l'article 136 de la Constitution ;
- de modifier le système proposé de supervision des activités de gestion du ministère public assuré par le ministère de la Justice de façon à garantir le respect véritable et effectif des principes d'indépendance du ministère public et d'immunité fonctionnelle des procureurs.

9. La Commission de Venise a souligné également, s'agissant de l'application de la future loi, la nécessité d'assurer le plein respect des principes de continuité juridique et de mandat à vie des procureurs actuels, la stabilité de fonction et l'autonomie des procureurs, des chefs de bureaux du procureur et du ministère public en général.

10. Le présent Avis porte sur les améliorations les plus importantes apportées à la nouvelle version du projet de loi et sur les dispositions qui pourraient encore être revues par le Parlement conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

11. Le présent Avis se fonde sur la traduction en anglais du projet de loi fournie par les autorités monténégrines. Bien que le nouveau projet de loi contienne beaucoup de dispositions qui semblent identiques à celles du texte précédent, l'ensemble du texte a été retraduit dans l'intervalle, si bien que beaucoup de dispositions qui semblent ne pas avoir été modifiées dans la langue originale sont libellées de façon très différente en anglais. Etant donné que cette traduction pourrait ne pas être parfaitement fidèle à la version originale en tous points, certaines questions soulevées pourraient être dues à des problèmes de traduction.

III. PROJET DE LOI REVISE SUR LE MINISTERE PUBLIC

A. Dispositions générales

12. Les dispositions générales, qualifiées de « dispositions de base » dans la version anglaise du projet précédent, comprennent plusieurs améliorations apportées à la suite des recommandations de la Commission de Venise.

13. **L'article 2** comporte un renvoi spécifique à la poursuite des « délits mineurs ». Cela semble une clarification plutôt qu'un changement de fond étant donné que le texte précédent indiquait « autres actes punissables poursuivis d'office », expression à laquelle l'Avis intérimaire avait reproché son manque de précision. Le même libellé devrait être employé au nouvel article 16.

14. A la suite de la recommandation de la Commission de Venise, **l'article 4** prévoit que le procureur assure la poursuite des infractions pénales « avec impartialité et rigueur, conformément aux principes de légalité et d'égalité devant la loi ». Les mentions « assurer l'intérêt public » et « le respect et la protection des droits de l'homme et des libertés », qui relèvent plutôt des fonctions du médiateur, ont été à juste titre supprimées.

15. Le fait que que l'**article 5** ne prévoit plus la publicité des opérations de poursuites bien qu'il soit toujours intitulé « publicité » est un développement positif, car il tient compte du caractère secret des investigations préliminaires du procureur, pour d'évidents motifs liés à la procédure pénale. Toutefois, la nouvelle disposition est trop générale et tautologique. En effet, elle se borne à indiquer que « le fonctionnement du ministère public est assuré selon les modalités prévues par la loi » et elle ne dit rien sur la publicité. Les articles suivants du projet portant sur la protection des données et les relations publiques, examinés ci-dessous sont moins restrictifs que le texte précédent pour ce qui est de la publicité. Il est recommandé d'établir clairement que les « interventions du ministère public sont secrètes à moins que la loi n'en dispose autrement » et de modifier le titre de l'article.

16. L'**article 6** fait maintenant référence au droit et à l'obligation du procureur de développer ses compétences professionnelles, ce qui répond à une critique antérieure de la Commission.

17. Enfin, un nouvel **article 10** - le dernier des dispositions générales – prévoit à juste titre que dans la présente loi, l'emploi du masculin inclut implicitement le même terme au féminin

B. Etablissement, organisation et compétence du ministère public

18. En ce qui concerne le Bureau spécial du ministère public, l'**article 13** prévoit que tout comme l'article 12 du texte antérieur, le nouveau Bureau « fonctionnera conformément à une loi distincte... ». Cependant, le nouveau Bureau est formellement incorporé dans la structure du système du ministère public à l'**article 11, paragraphe 3**, du projet de loi. Dans son Avis intérimaire sur le Bureau spécial du ministère public, la Commission de Venise a recommandé d'unifier dans un même texte de loi le système du ministère public et le nouveau Bureau spécial du ministère public, notamment pour éviter le risque d'incompatibilité avec l'article 134 de la Constitution, en vertu duquel il y a un système unique du ministère public. Le choix des autorités monténégrines de prévoir une loi distincte pour le Bureau spécial du ministère public a l'effet positif de déterminer un cadre pour une autonomie accrue du nouveau parquet et pour assurer son efficacité contre la criminalité organisée et la corruption.

19. Le seul changement du présent chapitre est l'**article 16** (qui correspond au précédent article 15). Il concerne maintenant les « autres infractions punissables en droit ». Cette nouvelle version semble répondre à la critique antérieure de l'Avis intérimaire. Ainsi que cela a été indiqué auparavant, il est recommandé d'en harmoniser la rédaction avec le nouveau libellé de l'article 2 qui renvoie spécifiquement à la répression des « délits mineurs ».

C. Conseil des procureurs

20. En ce qui concerne le Conseil des procureurs, il conviendrait d'améliorer certaines dispositions du projet de loi. La composition et le mandat du Conseil (**articles 18, 19 et 28**) restent les mêmes. Le système des élections au Conseil demeure tel qu'il était proposé dans le texte précédent. Les recommandations de la Commission concernant le système d'élections, en particulier la complexité du système d'élection des membres qui sont procureurs et la méthode d'élection des juristes éminents par le Parlement, n'ont pas été prises en considération, pas plus que les critiques de la Commission concernant la multiplicité des structures de poursuites (Avis intérimaire, paragraphes 50-51). Des observations plus spécifiques sur ces questions figurent dans les paragraphes ci-dessous.

1. Représentation proportionnelle de tous les niveaux du ministère public

21. L'**article 18** prévoit toujours que seul un des cinq procureurs membres élus par la Conférence des procureurs est choisi parmi les bureaux du procureur du premier degré, alors que les quatre autres appartiennent au Bureau du Procureur général, au Bureau

spécial et aux Bureaux supérieurs du procureur. Pour assurer une représentation proportionnelle et équitable de tous les niveaux du parquet, deux membres au moins devraient provenir des bureaux de premier degré, sachant que le Procureur Général est Président d'office du Conseil des procureurs. De plus, la procédure d'élection déterminée aux **articles 23 à 25**, non révisée, reste trop complexe et devrait être simplifiée.

2. Election des représentants des procureurs

22. Dans ce contexte, on relèvera qu'étant donné les autres fonctions essentielles de la Conférence des procureurs et de la Commission d'éthique des procureurs, outre l'élection des membres du Conseil, il ne semble pas très approprié d'envisager une solution pour traiter de la création et des compétences de ces deux organes uniquement dans le contexte de cette élection comme le font les **articles 20-21**. Le Code de déontologie lui-même est suffisamment important pour mériter un article à part dans le projet de loi. Ce qui confirme le caractère peu satisfaisant de cette solution, c'est que la disposition créant la Commission d'éthique (**article 21**) a été amendée dans le projet de loi révisé pour comprendre une disposition autorisant une personne à prendre contact avec cette Commission afin de dénoncer les écarts au code de déontologie d'un procureur (voir aussi le paragraphe 31 ci-dessous).

3. Election des juristes éminents au Conseil des procureurs

23. Pour éviter la politisation des nominations, l'**article 26** concernant l'élection des quatre juristes éminents par le Parlement devrait être amendé ainsi que l'a suggéré la Commission de Venise. Une majorité des deux tiers devrait être requise, ainsi que le prévoit l'article 91 de la Constitution pour le Conseil des juges. Le fait que la Constitution ne prévoit pas expressément de majorité qualifiée pour l'élection des membres non procureurs du Conseil des procureurs ne constitue pas un obstacle car la majorité qualifiée est destinée à renforcer les garanties d'autonomie et d'indépendance des quatre juristes élus par le Parlement. L'exigence d'une majorité qualifiée implique qu'il faudrait un mécanisme empêchant les blocages, par exemple une majorité des trois cinquièmes pour une élection ultérieure, ainsi que l'article 91 de la Constitution le prévoit, pour le Conseil des juges. On pourrait aussi proposer un nombre plus élevé de candidats et une élection à la majorité absolue des députés. De plus, ainsi que l'a recommandé l'avis intérimaire, il faudrait préciser ce que signifie « organe compétent du Parlement » chargé de proposer les candidats.

24. L'**article 27** du nouveau projet de loi interdit désormais aux membres du Conseil des procureurs d'être promus ou sein du système du parquet ou (pour les membres qui sont des juristes éminents) d'y être nommés. Il convient de saluer cette règle, qui est conforme à la recommandation formulée par la Commission dans l'Avis intérimaire. Les dispositions de l'**article 29** concernant la fin du mandat des membres du Conseil ont été révisées pour refléter ce changement.

25. L'**article 30**, qui porte sur la révocation, définit ce que signifie l'exercice de ses fonctions « de façon négligente ou non professionnelle ». On ne sait pas bien toutefois si la définition est destinée à avoir une portée globale ou si elle ne sert que d'exemple de conduite négligente. Elle devrait être globale, car il importe de ne pas laisser de marge d'interprétation. Selon l'article, l'infraction empêchant une personne d'être membre du Conseil est celle qui entraîne d'office une peine de prison de six mois au moins. Par ailleurs, le dernier paragraphe de ce nouvel article 30 renvoie aux règles applicables à la procédure disciplinaire des procureurs, applicable désormais à la révocation des membres du Conseil des procureurs. Ces amendements prennent en considération des recommandations de l'Avis intérimaire de la Commission.

26. Malheureusement, le nouveau projet de loi ne tient pas compte de la préoccupation exprimée dans l'Avis intérimaire sur l'exigence selon laquelle la proposition de révocation d'un membre du Conseil s'il s'acquitte de ses fonctions « de façon négligente ou non

professionnelle » doit être envoyée à l'organe qui a élu ce membre². En d'autres termes, la proposition de révocation peut être rejetée même si elle est fondée. La Commission renouvelle sa recommandation de supprimer cette disposition – en vertu de laquelle la demande de révocation est adressée à l'organe qui a élu le membre – un organe extérieur et parfois politique – et de laisser le soin de décider ou non de la révocation aux autres membres du Conseil, invités à se prononcer à la majorité qualifiée, en l'absence du membre concerné.

27. L'**article 33** portant sur la rémunération tient compte des observations formulées dans l'Avis intérimaire selon lesquelles il est peu sage d'autoriser le Conseil à fixer sa propre rémunération. Il prévoit un plafond de 80% du salaire brut moyen au Monténégro pour le montant à verser. De même, la rémunération due aux membres des comités est limitée à 40% en vertu de l'**article 36**.

28. L'**article 38** (ex-article 36) traite de la fixation du nombre de procureurs, qui doit être lié à des critères de résultats. La disposition antérieure permettait au Conseil de le déterminer sur la proposition du Ministre de la Justice, à l'initiative du Procureur suprême. La participation du Ministre de la Justice a disparu du nouveau texte. Cet amendement renforce l'autonomie du ministère public et vise à constituer une base objective pour arrêter ses effectifs. Il convient de s'en féliciter. Les amendements tiennent compte des critiques exprimées dans l'Avis intérimaire (au paragraphe 62).

4. Compétences

29. Les compétences et les responsabilités du Conseil restent les mêmes en dépit des recommandations formulées dans l'Avis intérimaire.

30. L'Avis intérimaire avait soulevé la question du pouvoir de s'exprimer sur l'incompatibilité de certaines activités avec l'exercice des fonctions de procureur. Dans son Avis intérimaire, la Commission se demandait si une telle compétence ne devrait pas plutôt être conférée à la Commission d'éthique. Le nouveau projet maintient cette fonction parmi celles du Conseil (**article 37, par. 8**). De plus, l'**article 101** prévoit que les procureurs et les chefs de bureaux du procureur peuvent demander au Conseil de se prononcer sur les questions d'incompatibilité.

31. Dans le même temps cependant, l'**article 21**, qui crée la Commission d'éthique, comprend une nouvelle disposition selon laquelle toute personne peut soumettre à la Commission des observations sur le comportement du procureur et sa conformité avec le Code de déontologie. La disposition ne dit rien sur la mesure que la Commission devrait prendre en réponse à une telle observation, mais on peut supposer qu'elle aurait compétence pour intervenir. Dans le cas contraire, il serait difficile de comprendre l'intérêt de la disposition. Toutefois, si cette interprétation est juste, cela aggrave le problème signalé dans l'Avis intérimaire, car le Conseil et la Commission seraient compétents pour traiter la question. En tout état de cause, seuls le Comité de discipline ou le Conseil des procureurs peuvent prendre une décision engageant la responsabilité disciplinaire dans le cadre d'une procédure disciplinaire (voir l'**article 117** du projet de loi), si bien que la Commission d'éthique ne devrait être compétente que pour conseiller ces organes et non pour rendre des décisions.

32. L'**ex-article 41** en vertu duquel le Conseil fait appel à l'assistance spécialisée d'un psychologue dans les procédures d'élection et d'évaluation a été supprimé. La disposition avait été critiquée au paragraphe 79 de l'Avis intérimaire. Sa suppression est une bonne chose.

² Voir CDL-AD(2014)042, paragraphes 54 à 56.

D. Election des chefs de bureau du procureur / des procureurs

1. Election du Procureur général

33. Les conditions d'élection du Procureur Général ont été assouplies : l'**article 43** du projet de loi révisé prévoit qu'une personne ayant quinze ans d'expérience professionnelle en tant que procureur *ou juge* (ce qui ne figurait pas dans le projet précédent) est éligible de même que toute personne qui a vingt ans d'expérience dans d'autres domaines juridiques. C'est là quelque chose à saluer. Cependant, il conviendrait de préciser certains points.

34. D'abord, le projet n'évoque pas la situation des personnes qui ont une expérience mixte satisfaisante. Ainsi, une personne ayant dix ans d'expérience en tant que professeur de droit, suivi de onze ans comme juge serait-elle éligible ? Il serait plus clair de remplacer l'expression « d'autres domaines juridiques » par « une expérience de vingt ans en tant que procureur, juge ou professionnel œuvrant dans d'autres domaines juridiques », outre la disposition déclarant éligible une personne qui a travaillé pendant quinze ans comme procureur ou comme juge. De plus, il faudrait préciser que les quinze ans peuvent se composer d'un certain nombre d'années d'ancienneté comme juge d'une part et comme procureur d'autre part. Le texte n'est peut-être pas ambigu en monténégrin.

35. Ensuite la notion « d'autres domaines juridiques » (pour remplacer « d'autres fonctions dans le domaine du droit » qui figurait dans le projet antérieur) est toujours très large. Dans un domaine aussi important que celui-ci, il est capital d'être très précis. Par exemple, on pourrait spécifier une expérience d'avocat ou d'enseignant dans une faculté de droit. D'autres domaines pourraient être rajoutés. En tout état de cause, le recours à un terme plus général qu'une liste précise d'expériences ou de fonctions permettant de remplir les conditions requises risquent de donner lieu à des contestations.

36. Le nouveau texte a clarifié dans une grande mesure les procédures d'élection à suivre. Outre une procédure d'avis de vacance publics, les **articles 45 à 47** prévoient que les candidatures sont adressées au Conseil des procureurs, qui doit établir la liste des candidats répondant aux conditions légales. Une réunion élargie du Bureau du Procureur général doit alors formuler des observations. Enfin, le Conseil doit soumettre au Parlement une proposition motivée de nomination d'un candidat, ainsi que la liste complète des noms de candidats qualifiés. Ces changements semblent plutôt refléter les recommandations du paragraphe 73 de l'Avis intérimaire. Il reste à apporter des éclaircissements - et un mécanisme permettant d'éviter une paralysie du système, ainsi que l'a suggéré l'Avis intérimaire - au cas où le Parlement n'élirait pas le Procureur suprême même après un second vote (en vertu de l'**article 91 de la Constitution**, une majorité qualifiée des trois cinquièmes est nécessaire dans un tel cas et le Procureur Général est élu sur une liste comprenant l'ensemble des candidats qui répondent aux conditions légales).

37. Saluons le fait qu'ainsi que le prévoit l'**article 48**, le mandat de Procureur Général n'est renouvelable qu'une fois.

2. Conditions de nomination des procureurs / chefs de bureaux du procureur

38. L'**article 49** modifie sur trois points les conditions générales de nomination des procureurs. D'abord, la condition expresse (de l'ex-article 45) d'être ressortissant du Monténégro a été supprimée. Toutefois, selon une nouvelle disposition, les candidats doivent satisfaire aux conditions générales de travail des personnes employées par l'Etat, ce qui comprend sans doute l'exigence de nationalité. Ensuite, il faut réussir l'examen du barreau, plutôt que celui de qualification juridique, selon le nouveau projet de loi (**article 49**). Ainsi que l'a déjà suggéré la Commission de Venise, il serait utile de préciser si le diplôme de droit doit être octroyée uniquement par une université du Monténégro (ou si les diplômes obtenus ailleurs sont également reconnues) et si la nationalité monténégrine est une condition générale à respecter.

39. Ces conditions générales doivent être considérées avec les critères spéciaux concernant l'expérience professionnelle des candidats à tel ou tel poste. Il conviendrait de les harmoniser avec celles qui s'appliquent à la nomination à la fonction de procureur spécial dans le projet de loi révisé sur le Bureau spécial du ministère public (articles 12-13), qui fait référence à « l'examen de qualification juridique » et non à « l'examen du barreau ». Cette différence de libellé entre les deux projets pourrait être due à un problème de traduction.

40. Le nouveau projet permet aussi bien aux juges qu'aux procureurs d'avoir accès aux fonctions du ministère public et prévoit de prendre en considération l'expérience dans d'autres domaines juridiques quand les qualifications des candidats doivent être vérifiées. De l'avis de la Commission de Venise, un élargissement du recrutement au ministère public tel que celui-là ne peut qu'être dans l'intérêt des procureurs eux-mêmes et du fonctionnement du ministère public pour autant que les compétences soient contrôlées dans un souci d'équité de la compétition entre des personnes dont l'expérience n'est pas toujours directement comparable et que les procureurs expérimentés bénéficient de possibilités comparables de prétendre à des postes de juges.

41. Les conditions spéciales fixées pour la nomination d'un procureur à un bureau du procureur de premier degré (**article 50**) comprennent une expérience de deux ans comme conseiller d'un bureau du procureur ou d'un tribunal, ou en tant qu'avocat, notaire, notaire adjoint ou professeur de droit, ou une expérience de quatre ans dans d'autres domaines juridiques. On ne sait pas bien ce que pourraient être ces « autres domaines juridiques ». Il faudrait les définir clairement. Pour être nommé à un bureau du procureur de niveau supérieur, il faut huit ans d'expérience comme procureur ou juge et quinze ans pour accéder au Bureau du Procureur général. A défaut, il faut avoir vingt ans d'expérience comme juriste quelle qu'en soit la nature (y compris « d'autres domaines juridiques ») pour un bureau supérieur et le Bureau du Procureur général. Sous réserve de la clarification recommandée sur « les autres domaines juridiques », ces changements sont une bonne chose.

42. Outre l'élargissement aux juges de l'accès à la fonction de procureur, le projet de loi révisé apporte un seul changement en matière de nomination du chef du bureau du procureur l'évaluation doit tenir compte de l'expérience acquise par les candidats ayant exercé les fonctions de juge. Cette modification n'appelle pas d'observation particulière (**articles 51 et 53**).

3. Nomination des procureurs des bureaux du procureur de premier degré, de bureaux supérieurs et du Bureau du Procureur général

43. En vertu du projet antérieur (**l'ex-article 55**), les personnes demandant d'être nommées procureurs pour la première fois doivent passer un examen écrit dont elles sont exemptées si elles ont réussi l'examen de juge (**ex-article 57**). Cette approche est maintenue aux **articles 59-60** du projet de loi révisé, bien que le nouveau projet parle de l'examen de qualification juridique plutôt que de l'examen de juge. Les « résultats d'un test écrit » sont aussi un critère de sélection des procureurs des bureaux supérieurs et du Bureau du Procureur général, auxquels **l'article 60** sur les tests écrits s'applique en vertu de **l'article 72**. Cependant, la réussite de l'un de ces examens est, dans les deux projets de loi (voir le **nouvel article 49** et **l'ancien article 45**), l'une des deux conditions générales pour être nommé procureur et chef d'un parquet, si bien qu'elle s'applique à tous les candidats. On peut se demander quels candidats devront passer l'examen écrit et quelle fonction cet examen est censé remplir. En outre, ainsi que cela a déjà été indiqué, on ne sait pas bien si la mention de l'examen du barreau au lieu de l'examen de qualification juridique est due à un problème de traduction ou si elle implique une révision substantielle du projet antérieur (voir aussi les observations au paragraphe 39 ci-dessus).

44. L'**article 61** prévoit toujours que les entretiens sont réalisés par le Conseil lui-même. Les critiques formulées dans l'Avis intérimaire concernant ce système (paragraphe 78) n'ont pas été prises en considération.

E. Détachement et nomination des procureurs

45. Les **articles 81-82** semblent identiques aux anciens articles 69-70 à l'exception d'un nouveau paragraphe, ajouté à l'**article 82** pour prévoir que le coût du détachement est à la charge du service bénéficiaire. Il semble que les deux articles doivent être pris ensemble et que l'article 82 vise à définir la procédure à suivre dans les cas où s'applique l'article 81. Toutefois, il serait préférable, par souci de clarté, de fusionner les deux articles, et d'indiquer au second paragraphe de l'article 82 qu'il est nécessaire d'obtenir le consentement du procureur. Tout comme dans le cas des **ex-articles 69-70**, l'article 81 assortit la mutation à un accord de l'intéressé, tandis que l'article 82, qui ne fait état que de l'obligation de consulter le procureur concerné, semble permettre une mutation imposée. Cependant, les deux dispositions sont placées sous le titre « détachement à un autre bureau avec l'accord du procureur » (*c'est nous qui soulignons*). Il est vivement recommandé de clarifier cette question importante et de prévoir la possibilité de recours contre les mutations imposées. De plus, il faudrait unifier la terminologie – « détachement », « mutation temporaire », « affectation temporaire » - employée dans les deux articles.

46. L'**article 84** traite spécifiquement du détachement / mutation d'un procureur dans un autre bureau *sans son accord (c'est nous qui soulignons)*, dans les cas de réorganisation du système du ministère public conduisant à réduire le nombre de postes de procureurs et à en supprimer. Alors que le détachement visé aux articles 81-82 semble temporaire, (pendant « un an maximum »), aucune indication de ce type ne figure à l'article 84, qui semble signifier que dans ce cas, le détachement / la mutation est non seulement imposé, mais aussi permanent. Là encore, il est essentiel de veiller à prévoir un recours contre une telle mesure.

F. Evaluation des procureurs

47. Ces dispositions sont manifestement restées les mêmes que dans le projet de loi précédent ; c'est pourquoi les observations et recommandations formulées par la Commission à ce sujet restent applicables (voir les paragraphes 82 à 91 de l'Avis intérimaire). Il était recommandé en particulier de prévoir une commission d'évaluation plus indépendante et de revoir les critères d'évaluation.

G. Incompatibilité et cessation des fonctions de procureur

48. L'**article 101** autorise désormais le procureur et les chefs des bureaux du procureur à demander une décision sur l'incompatibilité. Présumant qu'il s'agit là d'une fonction qui devrait appartenir au Conseil des procureurs, cette disposition est à saluer (voir aussi le paragraphe 30 ci-dessus).

49. La disposition de l'**ex-article 90** en vertu de laquelle le tribunal qui examine le cas d'un procureur auteur présumé une infraction pénale dans l'exercice de ses fonctions, peut demander au Conseil un Avis sur l'opportunité d'un placement en détention a été supprimée (voir le paragraphe 93 de l'Avis intérimaire).

H. Responsabilité disciplinaire et révocation

50. Cette partie du projet de loi a été amendée en plusieurs points. Ainsi que la Commission de Venise l'a recommandé, des éclaircissements ont été apportés au sujet des infractions pénales associées aux sanctions disciplinaires les plus graves : les infractions, qui, en vertu de l'**article 108**, paragraphe 4, alinéa 1, rendent l'intéressé « indigne de la fonction de procureur ». Ces infractions sont désormais définies au paragraphe 5 du même

article en tant qu'infractions pénales donnant lieu d'office à une peine de prison de six mois au moins. De plus, la répétition concernant la divulgation de données confidentielles (de l'**ex-article 97**) au paragraphe 2, alinéas 8 et 10 a été à juste titre supprimée.

51. Il a aussi été noté qu'à la suite de la recommandation de la Commission de Venise, la méthode de nomination du *procureur disciplinaire* (ou *inspecteur disciplinaire*) a été modifiée dans le nouveau projet **d'article 112**. En vertu de la proposition antérieure (**ex-article 101**), le Conseil devait élire cette personne parmi les procureurs du Bureau du Procureur général. Bien que cela ne crée pas nécessairement de conflit d'intérêts, sinon dans le cas où le Bureau du Procureur général est la partie plaignante, une telle proposition ne serait pas souhaitable étant donné que le Conseil et ce bureau sont très proches du Procureur général. Comme le Conseil peut être amené à tenir une audience et à rendre une décision, il serait préférable de maintenir une certaine distance dans l'éventualité de telles mesures lors de la nomination du procureur disciplinaire.

52. L'**Article 112** propose désormais que le procureur disciplinaire soit un juge nommé par le Conseil des procureurs sur proposition du Président de la Cour suprême. Si cette solution présente certains avantages, il serait souhaitable de préciser que l'intéressé n'exercera pas de fonctions judiciaires pendant qu'il sera procureur disciplinaire. Une autre solution permettant d'éviter que les enquêtes disciplinaires visant un procureur soient menées par un juge et que le Président de la Cour suprême soit associé à la procédure consisterait à charger le Conseil des procureurs de nommer le procureur disciplinaire parmi des juristes qualifiés aux mêmes conditions que celles imposées aux membres non professionnels du Conseil. Cela donnerait davantage d'autonomie et d'indépendance aux enquêtes disciplinaires, ce qui est déterminant à la fois pour les procureurs et pour le grand public.

53. En ce qui concerne le *Comité de discipline*, l'**article 114** prévoit désormais, ce qui est positif, que le président du Comité est un juriste membre du Conseil des procureurs, conformément à l'article 136 de la Constitution en vertu duquel « *le Procureur suprême préside le Conseil des procureurs sauf pendant les procédures disciplinaires* ». La nouvelle disposition renforce la crédibilité et la légitimité démocratique de la procédure disciplinaire tout en réduisant au minimum le risque de remise en cause de l'objectivité de la procédure. Selon le projet, toutefois, les membres du Comité sont nommés sur proposition du Procureur général (en qualité de président du Conseil). Pour les raisons présentées ci-dessus, cela reste une solution problématique qu'il faudrait reconsidérer.

54. Le nouveau paragraphe 3 de l'**article 114** prévoit que le Procureur général n'est pas membre du Comité de discipline. Bien qu'elle semble souhaitable, cette disposition est sans doute superflue, car l'**article 36**, paragraphe 2, interdit déjà au Président du Conseil des procureurs d'être président ou membre des comités et donc du Comité de discipline.

55. En vertu de l'**article 116**, l'audition est tenue par le Comité de discipline ou le Conseil des procureurs. Aucun mécanisme n'est indiqué pour décider lequel des deux organes en sera chargé. On ne sait pas bien non plus qui prend cette décision ni sur la base de quels critères. Tous ces éléments devraient être précisés.

56. L'**article 120** portant sur les *empêchements* (voir l'**ex-article 109**, intitulé *Récusation*) prévoit que les membres du Comité de discipline ou du Conseil ne doivent participer à ses activités si des circonstances conduisent à douter de leur impartialité. Le nouveau libellé précise que cette disposition concerne uniquement les activités portant sur la prise de décisions liées à la responsabilité disciplinaire. Le paragraphe 2 qui traite aussi de « l'empêchement du président du Conseil des procureurs » est peu clair (il est probable qu'un ou plusieurs mots manquent). La décision d'exclure un membre appartient au Conseil, comme cela semble être le cas pour la décision reconnaissant l'empêchement du Procureur suprême parce qu'il préside le Conseil des procureurs. Toutefois, en ce qui concerne le Comité de discipline, la question de l'empêchement du Procureur général ne devrait même pas être soulevée puisque le celui-ci ne peut en faire partie. Cette disposition devrait donc

être seulement pertinente lorsque la décision sur la responsabilité disciplinaire est rendue par le Conseil des procureurs (voir aussi les observations concernant l'**article 116** ci-dessus).

57. L'**article 123** détermine de nouvelles règles pour les frais de procédures. Ceux-ci ne sont à la charge du Conseil des procureurs que quand la demande d'engager la responsabilité disciplinaire est rejetée. Le projet prévoyait auparavant que le Conseil devait prendre en charge les frais dans tous les cas, y compris lorsque la responsabilité disciplinaire était établie.

I. Organisation interne du travail du ministère public

58. La plupart des dispositions de cette partie sont restées les mêmes. Il y a cependant un certain nombre d'amendements.

59. L'**article 131** (ex-**article 127**) a été réécrit pour faire expressément mention du Bureau spécial du ministère public. D'abord, il est recommandé de faire en sorte que l'ensemble des instructions générales et des directives adressées aux procureurs spéciaux soient publiées, y compris dans le rapport annuel soumis par le Bureau spécial du ministère public au Conseil des procureurs (et au Parlement).

60. On notera ensuite qu'actuellement une disposition expresse de l'**article 131** autorise le Procureur général à donner, dans certaines affaires, des instructions au procureur spécial en chef qui lui, peut transmettre ces instructions aux autres procureurs spéciaux. Elle est libellée de la même manière que le pouvoir de donner des instructions aux autres parquets.

61. Les instructions données dans une affaire sont soumises aux garanties énoncées à l'**article 132**. Bien que cela semble conforme aux dispositions de la *Recommandation REC(2000)19* du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe³ (paragraphe 10), il faudrait à titre de garantie complémentaire que lorsqu'une instruction paraît illégale, un tribunal ou un organe indépendant se prononce sur le sujet. Ainsi que la Commission de Venise l'a souligné dans son Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : partie II - le ministère public : « *Toute instruction visant à infirmer le point de vue d'un procureur de rang inférieur devrait être motivée et en cas d'allégation d'instruction illégale, un tribunal ou un organe indépendant, un conseil de procureurs par exemple, devrait se prononcer sur la légalité de l'instruction* »⁴. En conséquence, il faut prévoir le droit de se plaindre à un tel organe. Plus généralement, il serait souhaitable de renforcer les possibilités de contrôle juridictionnel des décisions de poursuites⁵. Pour ce faire, il faudrait prévoir une garantie de plus contre les ingérences politiques éventuelles dans les décisions des procureurs spéciaux.

62. En ce qui concerne le renvoi d'affaires du procureur spécial au Procureur général, l'ancienne disposition qui l'autorisait s'il y avait des motifs de suspicion donnant à penser que des procureurs de ce bureau avaient commis une infraction pénale relevant de la compétence du Bureau spécial du ministère public (**ex-article 129**, paragraphe 3) a été remplacée par une disposition qui détermine seulement qu'en raison de l'empêchement (récusation) ou d'autres motifs légitimes « qui peuvent affecter la suite de la procédure », les affaires sont renvoyées au Bureau du Procureur général (**nouvel article 133**, paragraphe 3).

³ Voir *Recommandation (2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale* (adoptée par le Comité des Ministres le 6 octobre 2000 à la 724^e réunion des Délégués des Ministres).

⁴ Voir **CDL-AD(2010)040**, paragraphe 59 ; voir aussi l'Avis intérimaire (CDL-AD(2014)042), paragraphe 107.

⁵ Voir **CDL-AD(2014)041**, paragraphe 50: « Pour être conforme aux exigences de prééminence du droit, ces garanties internes devraient être associées aux garanties de transparence, y compris le contrôle juridictionnel des mesures de poursuites, l'accessibilité et la transparence ».

Cet amendement est un développement positif (voir aussi les observations de l'Avis intérimaire⁶).

63. Le nouvel **article 135**, qui porte sur les rapports avec le grand public, a considérablement amendé le texte pour ce qui est de la divulgation des informations sur le travail du ministère public. En vertu de cette disposition, le Procureur général, une personne autorisée par lui à cette fin ou les chefs de bureaux du procureur peut désormais diffuser des informations. Alors que la publicité des informations sur les poursuites ne figure plus dans le nouvel **article 5** du projet de loi, les auteurs semblent s'être efforcés, ainsi que cela ressort du nouvel **article 135**, d'autoriser la diffusion de davantage d'informations que cela n'est possible à l'heure actuelle et d'interdire uniquement de communiquer les noms des participants et le contexte des mesures prises, mais la disposition manque de clarté, car la distinction entre les informations sur les actions prises et le contenu de ces actions est plutôt obscure, du moins dans la traduction anglaise. De plus, alors qu'auparavant la règle (le dernier paragraphe de l'**ex-article 131**) permettait de diffuser des informations seulement pour ce qui est de l'enquête préalable (tout en interdisant la divulgation des noms des personnes concernées et le contenu des actions prises), cette limitation ne figure pas dans le nouveau projet de loi. Bref, l'**article 135** reste plutôt confus et donne l'impression qu'il manque toujours une approche claire de ce que le ministère public peut ou devrait faire en matière de communication d'informations au grand public.

64. L'**article 149** est une nouvelle disposition concernant la coopération avec la police et d'autres autorités. Il prévoit des réunions de consultation avec la police et / ou d'autres autorités pour clarifier les questions litigieuses ou donner des instructions détaillées à suivre dans des cas particuliers. On peut penser qu'il ne s'agit pas de faire du consentement du fonctionnaire de police ou d'autres officiers publics une condition préalable aux instructions du procureur dans les différentes affaires (où le procureur est habilité à donner des instructions) ; cependant la consultation préalable peut être utile voire nécessaire.

J. Supervision du travail des procureurs

65. Ces dispositions ont été révisées et la teneur générale doit faire ressortir le fait que la supervision du ministère de la Justice concerne uniquement l'organisation du travail et l'application du règlement de l'administration, notamment en ce qui concerne l'archivage, la tenue des registres officiels et le bon fonctionnement de l'administration et non les décisions rendues par le procureur. Dans son libellé actuel, l'**article 159** semble bien préciser ce point. Plus généralement, il importe que l'inspection (contrôle) soit réalisée de façon à assurer le respect effectif de l'indépendance de l'activité de poursuites des différents procureurs et de leur immunité de fonction. Il est recommandé que cette exigence essentielle soit expressément indiquée dans le projet de loi.

66. A cet égard, il est particulièrement heureux que la mention du ministère qui traite des requêtes et des plaintes concernant le travail des procureurs ait été retirée du projet de loi. L'**ex-article 156** portant sur la soumission de données au ministère a aussi été éliminé. Ces changements constituent des éclaircissements bienvenus. Ils sont soulignés dans le nouvel **article 163**, en vertu duquel les comptes rendus d'inspection seront soumis au chef du bureau du procureur en vue de prendre les mesures nécessaires plutôt qu'au Ministre (ainsi que le prévoyait l'**ex-article 161**), bien qu'ils soient naturellement communiqués au Ministre pour information.

⁶ Avis intérimaire, paragraphe 108 : « *En principe, le contrôle hiérarchique est conforme à l'option retenue au Monténégro d'un modèle de parquet organisé hiérarchiquement. Toutefois, le Procureur suprême ne doit pas utiliser son droit d'exercer directement son autorité pour détourner les garanties contre des instructions illégales* ».

K. Protection des données

67. Les dispositions sur la protection des données ont été simplifiées. La règle appliquant la loi sur la protection des données est rappelée et il est interdit de fournir des données sur la vie personnelle et familiale des personnes physiques et la situation financière des personnes morales dont les procureurs ont eu connaissance pendant une procédure judiciaire (**article 165**). Cela fait écho à la révision de l'**article 135**.

L. Dispositions transitoires et finales

68. En vertu du projet de loi révisé, il est prévu de maintenir le Conseil des procureurs existant jusqu'à l'expiration de son mandat actuel (**article 184**). Cette disposition correspond aux recommandations de la Commission de Venise dans d'autres cas⁷.

69. En ce qui concerne les procureurs (ex-vice-procureurs), le projet de loi fixe un délai (juillet 2015) pour leur nomination selon les conditions préférentielles déterminées à l'article 135i de la loi sur le ministère public (telle que modifiée en septembre 2013). La Commission de Venise tient à souligner, comme elle l'a fait dans son Avis intérimaire, qu'il est essentiel de mener ce processus conformément aux normes européennes et en particulier en tenant dûment compte du principe de continuité juridique et du principe d'emploi à vie.

IV. CONCLUSION

70. La Commission de Venise se félicite du fait que le Gouvernement monténégrin ait tenu compte d'un grand nombre d'observations exprimées dans l'Avis intérimaire adopté à sa 101^e session plénière au sujet d'une version antérieure du projet de loi sur le ministère public du Monténégro (CDL-AD(2014)042). Le projet de loi révisé comprend un nombre considérable d'améliorations, dont la plupart semblent avoir été apportées à la suite des observations de la Commission de Venise.

71. Malgré tout, un certain nombre de questions soulevées par la Commission n'ont pas été traitées ou les solutions proposées demanderaient encore à être améliorées, notamment :

- La multiplicité des structures de poursuites fait courir un risque de doublons ;
- En ce qui concerne le Conseil des procureurs :
 - Il faudrait simplifier la procédure d'élections au Conseil, assurer une représentation équitable et proportionnelle des bureaux du procureur de premier degré en son sein et appliquer la règle de la majorité qualifiée à l'élection des membres non professionnels ;
 - Il faudrait que les membres du Conseil ne puissent être révoqués que par les autres membres sans que des organes extérieurs participent à la procédure ;
 - Il faudrait contrôler la diversité et l'utilité des fonctions confiées au Conseil lui-même (comme la tenue d'entretiens) sans pouvoir les déléguer ;
- Il est nécessaire de clarifier certains critères de nomination des procureurs et du système de détachement / mutation des procureurs en prévoyant un mécanisme de recours contre les mutations imposées ;

⁷ Voir CDL-AD(2014)029, Avis sur les projets d'amendements à la loi relative au Conseil des Procureurs de l'Etat de Serbie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 100^e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014), paragraphes 58 à 61.

CDL-AD(2015)003

- Il faudrait prévoir un système d'évaluation des résultats par une commission plus indépendante et revoir les critères d'évaluation ;
- Il est nécessaire de nommer un procureur disciplinaire parmi les juristes éminents et de revoir la nomination des membres du Comité de discipline par le Procureur général.

72. Etant donné qu'un grand nombre de dispositions du projet de loi précédent ont été revues, la Commission de Venise a tout lieu de penser que le Parlement pourra apporter d'autres améliorations encore, ainsi que cela a été spécifié ci-dessus.

73. Elle reste à la disposition des autorités du Monténégro pour toute autre demande d'assistance.