



Strasbourg, le 22 mars 2021

CDL-AD(2021)012

Avis 1025 / 2021

Or. angl.

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

MONTENEGRO

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS À LA LOI
SUR LE MINISTÈRE PUBLIC**

**ET LE PROJET DE LOI SUR LE PROCUREUR
POUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET LA CORRUPTION**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 126^e session plénière
(en ligne, 19-20 mars 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. António Henriques GASPAR (membre, Portugal)
M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande)
M. Myron Michael NICOLATOS (membre, Chypre)**

I. Introduction

1. Par lettre du 16 février 2021, le ministre de la Justice, des droits de l'homme et des minorités de Monténégro, M. Vladimir Leposavić, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de la loi sur le ministère public et le projet de loi sur le Bureau du Procureur pour la criminalité organisée et la corruption (modifiant la loi actuellement en vigueur sur le procureur spécial) (CDL-REF(2021)028).

2. M. A. H. Gaspar (membre, Portugal), M. M. M. Nicolatos (membre, Chypre) et M. James Hamilton (ancien membre, Irlande) ont fait office de rapporteurs pour cet avis. Le 1^{er} et le 2 mars 2021, une délégation de la Commission composée des rapporteurs et accompagnée de M. Dikov du Secrétariat a tenu des réunions en ligne avec le Ministère de la Justice du Monténégro, le Bureau du Procureur General, le Bureau du Procureur Spécial, le Conseil des Procureurs, l'Ombudsman, le personnel de la Cour Suprême, des membres du Parlement de différentes parties politiques et des représentants de la société civile. La Commission de Venise est reconnaissante au Ministère de la Justice pour l'organisation de ces réunions.

3. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets des lois et des lois actuellement en vigueur. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points. Le gouvernement du Monténégro a fourni des commentaires sur le projet d'avis.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles avec les interlocuteurs au Monténégro. A la suite d'un échange de vues avec les représentants des autorités, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière (en ligne, les 19-20 mars 2021).

II. Contexte

5. En février 2021, un groupe de députés de la coalition au pouvoir a présenté deux projets de loi proposant une réforme du ministère public. Le premier projet de loi modifie la loi de 2015 sur le ministère public (ci-après « la loi sur le MP »¹) Le second projet de loi (« Sur le bureau du Procureur pour le crime organisé et la corruption ») est en substance presque identique à la loi de 2015 sur le bureau du Procureur Spécial (ci-après « la loi sur le BPS » - pour plus de détails, voir ci-dessous). A ces deux projets de loi, le Gouvernement a introduit ses amendements, qui ont également été déposés devant le Parlement.

6. L'adoption des deux projets de loi avait été initialement prévue pour le 18 février 2021. Les deux projets de loi ont été inscrits à l'ordre du jour dans le cadre d'une procédure accélérée. Ni le Conseil des procureurs, ni les procureurs n'ont été consultés dans le processus de préparation de ces propositions. Selon la société civile, les propositions contenues dans les deux projets de loi n'ont pas non plus été soumises à un véritable débat public.

7. Le Parlement a néanmoins décidé d'ajourner l'examen des deux projets de loi jusqu'à l'obtention de l'avis de la Commission de Venise. Cet ajournement est le bienvenu : les réformes législatives ne devraient pas être adoptées de manière précipitée en l'absence de véritables raisons d'urgence². La Commission de Venise invite les autorités à utiliser cet ajournement pour obtenir des contributions significatives des procureurs, des juges et des avocats, de la société civile et du grand public. La Commission de Venise est prête à aider les autorités et à fournir une

¹ La traduction de la législation pertinente fournie par les autorités utilise une terminologie différente - le ministère public ou le bureau du procureur de l'État. Dans le présent avis, nous utiliserons l'expression « ministère public » pour la loi générale, et « bureau du procureur spécial » pour la loi régissant les activités du procureur spécial.

² Voir [CDL-AD\(2020\)036](#), Albanie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements constitutionnels du 30 juillet 2020 et au Code électoral du 5 octobre 2020, § 32 ; voir également [CDL-AD\(2018\)021](#), Roumanie - Avis sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale, § 35.

analyse juridique des projets de loi proposés, mais elle rappelle que les décisions politiques clés devraient être prises au niveau national et devraient être précédées d'un débat public transparent et approfondi impliquant les principales parties prenantes et les experts³. Dans ses communications écrites, le gouvernement a informé la Commission de Venise qu'un groupe de travail spécial avait été créé pour recueillir et analyser les commentaires des experts et du grand public sur le projet de loi en cause.

A. Cadre juridique

8. L'organe central de gouvernance du parquet au Monténégro est le Conseil des procureurs. En vertu de l'article 136 de la Constitution, le Conseil des procureurs « assure l'autonomie du ministère public »⁴. Le Conseil des procureurs propose un candidat au poste de procureur suprême (ci-après dénommé « le procureur général » ou « PG »), nomme et révoque les procureurs de rang inférieur, propose le budget du parquet et exerce d'autres fonctions définies par la loi (article 136 de la Constitution).

9. La composition du Conseil des procureurs n'est pas définie dans la Constitution mais est réglementée par la loi de 2015 sur le MP. En vertu de l'article 18 de cette loi, le Conseil des procureurs est composé de 11 membres : le président (le PG *ex officio*), cinq membres procureurs (procureurs élus par leurs collègues en fonction des quotas de représentation des différents niveaux et types de parquets), quatre membres laïques (appelés dans la loi « éminents juristes ») élus par le Parlement à la majorité simple des voix et, enfin, un membre délégué par le ministère de la Justice. Ainsi, les procureurs représentent 6 des 11 membres du Conseil des procureurs, mais seuls 5 d'entre eux sont élus par leurs pairs, car le PG reçoit son mandat du Parlement.

10. Le ministère public est dirigé par le PG. Le statut du PG est régi en partie par la Constitution et en partie par la loi sur le MP. Selon la Constitution, le PG est élu par le Parlement sur proposition du Conseil des procureurs, à la majorité des 2/3 des voix, pour un mandat de cinq ans. Si la majorité des 2/3 ne peut être atteinte sur le candidat proposé par le Conseil des procureurs, le Parlement peut élire tout candidat ayant les qualifications appropriées à la majorité des 3/5 (article 91). La Constitution est muette sur ce qui se passe si cette majorité n'est pas atteinte.

11. Une autre loi adoptée en 2015 a créé le bureau du procureur spécial, le BPS. Le BPS s'occupe de la corruption de haut niveau, du crime organisé, du terrorisme et de plusieurs autres catégories de crimes graves. Le BPS fait partie du parquet général mais jouit d'une certaine autonomie. Le procureur spécial (le PS) est élu par le Conseil des procureurs, sur proposition du PG, pour un mandat de cinq ans.

B. Contexte politique

12. Suite à l'adoption des deux lois en 2015 et à la création du BPS, le Monténégro a réalisé quelques progrès dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Le nombre d'enquêtes et de poursuites pour des crimes graves et organisés a augmenté. Plusieurs personnalités politiques de premier plan ont été poursuivies pour des infractions liées à la corruption ; certaines d'entre elles appartenaient à la majorité du PDS (le Parti démocratique des socialistes), alors au pouvoir. Toutefois, les progrès globaux dans ce domaine ont récemment été évalués par l'UE comme étant limités⁵. Les rapporteurs ont été informés par certains

³ Voir [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères , § 74 – 77.

⁴ Cf. les dispositions constitutionnelles sur le conseil judiciaire qui « garantit l'autonomie et l'indépendance des tribunaux et des juges » (article 126 de la Constitution).

⁵ Voir le rapport UE-Monténégro d'octobre 2020.

interlocuteurs que les hauts procureurs sont étroitement liés à la classe dirigeante. Ils auraient abusé de l'instrument de la négociation de plaider et commis des erreurs de procédure qui ont permis à des criminels de haut vol d'échapper à leur responsabilité ou d'obtenir des peines clémentes. Le Conseil des procureurs serait soumis aux intérêts du PG, qui est président d'*office* du Conseil, et ne voterait que rarement, voire jamais, contre la volonté du PG. Les parlementaires appartenant à la coalition au pouvoir se sont plaints que le ministère public, et le Conseil des procureurs en particulier, était « capturé » par la majorité au pouvoir à l'époque.

13. En revanche, les députés du parti PDS (au pouvoir jusqu'en 2020, aujourd'hui dans l'opposition) ont affirmé que les réformes de 2013 - 2015 ont abouti à la création d'un parquet indépendant et professionnel qui a montré de bons résultats et n'a pas fait de distinction entre les criminels de différentes couleurs politiques. Les procureurs et les juges rencontrés par les rapporteurs ont également affirmé que le ministère public avait acquis une bonne dose d'indépendance après l'adoption des lois de 2015. Ils ont fait valoir que le transfert des affaires du BPS à d'autres procureurs – l'une des propositions de la réforme – créerait un chaos administratif et entraînerait des retards dans les procédures pénales, des pertes de preuves, etc.

14. Le PG sortant, M. Ivica Stankovic, a été nommé par une majorité qualifiée du Parlement en octobre 2014. Son mandat a expiré en octobre 2019. Cependant, le Parlement précédent n'ayant pas réussi à obtenir la majorité qualifiée pour élire un nouveau PG, le Conseil des procureurs a nommé M. Stankovic PG par intérim. Le PS, M. Milivoje Katnic, a été nommé par le Conseil des procureurs en juillet 2015 et son premier mandat a expiré en juillet 2020, date à laquelle le Conseil des procureurs a confirmé M. Katnic à l'unanimité pour un second mandat. Cinq membres du Conseil des procureurs ont été élus en janvier 2018, tandis que les membres non-procureurs ont été nommés en avril 2018. Ainsi, le mandat du Conseil des procureurs expire au cours du premier semestre 2022.

15. L'une des affaires les plus marquantes du PS a été l'enquête sur un prétendu complot visant à perpétrer un *coup d'État* avec l'aide d'agents secrets russes. Plusieurs dirigeants du Front démocratique (FD) ont été condamnés à une peine de cinq ans de prison par un tribunal de première instance pour cette tentative de *coup d'État*. En février 2021, le jugement dans l'affaire du *coup d'État* a été annulé en appel et renvoyé pour un nouveau procès. Les dirigeants du DF, qui font désormais partie de la coalition au pouvoir au Parlement, ont été parmi les plus ardents défenseurs de la réforme du ministère public en général et du BPS en particulier.

16. Les élections législatives du 30 août 2020 ont été remportées par les partis d'opposition. Le PDS, qui dirigeait le pays depuis près de 30 ans, a perdu le contrôle du Parlement, et un nouveau gouvernement a été formé avec le soutien d'une coalition politique hétérogène (ne disposant que d'une légère majorité). Il semble qu'à la suite des élections, M. Katnic soit entré dans une confrontation ouverte avec certains des membres de la nouvelle coalition au pouvoir qui, à leur tour, ont demandé sa démission. Le Gouvernement se réfère à certaines décisions de M. Katnic qui, à leurs avis, constituent un abus de fonction ou du moins révèlent un conflit d'intérêts.

C. La réforme proposée

17. Dans le court délai imparti, la Commission de Venise se concentrera sur les éléments les plus essentiels de la réforme proposée.

1. Projet de loi sur le Bureau du Procureur pour le crime organisé et la corruption

18. En vertu du projet de loi sur le Bureau du Procureur pour le crime organisé et la corruption, le nom du BPS deviendrait « Bureau du procureur pour le crime organisé et la corruption » (BPCOC), le PS devenant le chef du BPCOC. La procédure d'élection du chef du BPCOC serait également modifiée : alors qu'actuellement le PS est élu par le Conseil des procureurs sur proposition du PG, en vertu de la loi modifiée, la proposition du PG ne serait plus requise pour élire le chef du BPCOC. Pour le reste, la structure de l'office, ses fonctions, le statut des procureurs, etc. restent les mêmes que sous la loi actuelle.

19. Le projet de loi sur la BPCOC contient des dispositions transitoires qui prévoient qu'au moment de l'adoption de cette loi, le PS et tous les procureurs travaillant dans le bureau du PS « auront le statut de procureurs non affectés » (article 48). L'actuel PS perdrait son poste et un nouveau titulaire (avec un nouveau titre - le chef de la BPCOC) serait élu par le Conseil des procureurs, pour un nouveau mandat de cinq ans (en vertu des articles 20 et 21 du projet de loi). Après l'adoption des projets d'amendements, le Conseil des procureurs aurait 90 jours pour décider du nombre de procureurs qui travailleraient dans la BPCOC nouvellement créée (article 45) ; ensuite, il aurait 15 jours pour publier l'annonce du poste de chef de la BPCOC et, ensuite, 60 jours supplémentaires pour adopter l'acte sur l'organisation interne de la BPCOC. Dans un délai de 6 mois, le Conseil des procureurs réaffectera les procureurs qui travaillaient auparavant au BPS. En attendant l'élection du chef de la BPCOC, les affaires pendantes devant le BPS qui ne peuvent être ajournées seraient traitées par le bureau du PG (article 48 du projet de loi, deuxième §).

20. Les amendements du gouvernement au projet de loi (voir l'article 42 des amendements du gouvernement) prévoient également un transfert des affaires du BPS à la BPCOC, mais précisent que, dans l'attente de l'élection du chef de la BPCOC, toutes ces affaires seraient traitées par les procureurs travaillant au bureau du PG et au bureau du procureur supérieur de Podgorica⁶.

2. Projet d'amendements à la loi sur le ministère public

21. La loi sur le MP ferait l'objet d'une révision plus substantielle. Tout d'abord, la composition du Conseil des procureurs serait modifiée. Au lieu de la composition actuelle (les procureurs ayant cinq sièges et les membres non-procureur quatre), le projet d'amendement prévoit que le Conseil des procureurs soit composé de cinq membres laïques et de quatre procureurs. Les procureurs représenteraient les différents niveaux du système, mais le BPS/BPCOC n'aurait plus de représentant (selon la loi actuelle, l'un des membres du parquet devrait représenter le BPS - voir article 24).

22. Un autre changement majeur concerne l'article 48 de la loi sur le MP, qui établit actuellement que le Conseil des procureurs peut nommer un PG intérimaire après la fin du mandat du PG sortant (apparemment jusqu'à la nomination d'un nouveau PG, selon les règles énoncées à l'article 91 de la Constitution - voir ci-dessus). Les projets d'amendements prévoient que le PG par intérim ne doit pas nécessairement faire partie du nombre de procureurs du bureau du PG et doit seulement satisfaire aux critères d'éligibilité⁷ ; cela signifie qu'un PG par intérim peut être une personne extérieure au service. En vertu des projets d'amendements, le mandat du PG par intérim est de 6 mois et ne peut être renouvelé qu'une seule fois⁸.

⁶ Ou, à titre subsidiaire, uniquement les affaires susceptibles d'impliquer une détention provisoire, une surveillance secrète ou un délai de prescription.

⁷ 15 ans d'expérience professionnelle en tant que procureur ou juge, ou 20 ans d'une autre expérience juridique, avoir les qualités professionnelles et morales nécessaires, etc.

⁸ La proposition alternative du gouvernement modifie l'exigence d'expérience professionnelle minimale pour les candidats au poste de PG (ou de PG par intérim) en la réduisant à 10 ans d'expérience

23. Les projets d'amendements introduisent en outre une nouvelle infraction disciplinaire pour un procureur ou un chef de parquet, à savoir les actes « contraires aux compétences légalement prescrites » ainsi que le manquement « aux obligations légalement prescrites ». Cette nouvelle disposition s'ajoute à une longue liste d'infractions disciplinaires contenues dans les articles 108 et 125⁹.

24. En vertu de l'article 21 transitoire des projets d'amendements, le mandat des membres du Conseil des procureurs prendrait fin à la date de leur adoption. De nouveaux membres devraient être élus dans un délai de 45 jours pour les membres procureurs et de 8 jours pour les membres non-procureurs.

III. Analyse

25. La Commission de Venise comprend que la réforme proposée bénéficie du soutien des partis politiques de la coalition gouvernementale. En outre, de nombreuses organisations de la société civile sont mécontentes des performances des procureurs et sont préoccupées par leurs liens étroits avec la majorité précédente. La Commission de Venise prend note qu'une réforme du ministère public peut être souhaitable. Toutefois, de nombreux interlocuteurs ont exprimé la crainte que la réforme, telle qu'elle est conçue actuellement, n'aboutisse qu'au remplacement de procureurs de haut rang mais n'apporte pas de changement profond. En conséquence, de l'avis de ces interlocuteurs, le parquet serait dominé par la nouvelle majorité de la même manière qu'il l'a été par la précédente. Le gouvernement a fermement contesté ce point de vue.

A. Changement de nom du bureau chargé de la corruption et de la criminalité organisée et suppression du Procureur Spécial

26. La Commission de Venise rappelle que le ministère public doit bénéficier d'une autonomie¹⁰. L'un des éléments de cette autonomie est que les procureurs doivent bénéficier d'une sécurité d'emploi¹¹. Cette garantie peut ne pas être aussi forte que l'inamovibilité des juges¹². Toutefois, au minimum, un procureur doit être protégé contre la révocation arbitraire, même par la loi, ce qui signifie que la loi doit préciser les motifs de cessation anticipée de son mandat¹³.

judiciaire ou de procureur ou, alternativement, à 15 ans d'expérience dans un autre domaine juridique. Le PG par intérim devrait être sélectionné par le Conseil des procureurs parmi les procureurs de l'État (c'est-à-dire qu'il ne peut pas être une personne totalement étrangère au parquet, comme le prévoit la proposition des députés).

⁹ Les amendements du gouvernement contiennent une formule différente pour cette infraction disciplinaire, qui est définie comme le fait d'agir ou de ne pas agir dans un cas précis, lorsqu'une telle action est "clairement contraire à la loi" et porterait gravement atteinte aux droits d'autrui.

¹⁰ La Commission de Venise préfère le terme « autonomie » dans le contexte du ministère public, afin de ne pas créer de confusion avec une norme plus élaborée et plus stricte d'indépendance judiciaire. Le CCPE dans ses documents (voir, par exemple, la [Charte de Rome](#)) utilise le mot « indépendance » qui doit être garantie « d'une manière similaire à celle des juges » (Note explicative, p. 33). Pour éviter toute confusion, la Commission de Venise rappelle que dans CDL-AD(2010)040 (Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire: partie II -le ministère public, § 28), elle a expliqué que « l'indépendance ou l'autonomie du ministère public n'est pas de nature aussi catégorique que celle du tribunal ».

¹¹ CDL-AD(2015)005, Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, § 118.

¹² Ainsi, la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux États membres sur le rôle du Ministère public dans le système de justice pénale exige seulement que les procureurs bénéficient de « conditions de service raisonnables telles que [...] la titularisation ». L'exposé des motifs de la recommandation précise en outre que « contrairement aux juges, les procureurs ne doivent pas être assurés d'être titularisés dans une position ou un poste particulier ».

¹³ Par exemple, pour un manquement disciplinaire, pour des raisons de santé, à la suite d'une élection à un poste politique, etc.). Comme le souligne le CCPE, « l'indépendance des procureurs est leur

27. Cette garantie est contenue dans la Constitution du Monténégro qui stipule, à l'article 135, que « la fonction de procureur de la République est permanente » (c'est-à-dire jusqu'à la retraite) et que « le mandat du chef de bureau des procureurs et du procureur de la République prend fin ou ceux-ci sont relevés de leurs fonctions dans les cas et selon la procédure définis par la loi ». Ainsi, la Constitution exige que la loi définisse des situations spécifiques dans lesquelles un procureur peut être révoqué avant l'âge de la retraite, afin de garantir la stabilité et d'exclure l'arbitraire.

28. La loi devrait définir les situations dans lesquelles un procureur peut être révoqué¹⁴. Cependant, dans le cas présent, c'est le projet de loi lui-même qui prévoit *directement* la révocation du PS de son poste. Dans cette partie, le projet de loi est un texte législatif non normatif et *ad hominem*. La Commission de Venise est préoccupée par un tel abus des pouvoirs législatifs : il porte atteinte à la sécurité juridique (car normalement la révocation d'un procureur devrait être fondée sur les motifs prévus par une loi à l'avance) et est contraire à la nature de l'activité législative, qui consiste à définir des règles générales de comportement, et non à prendre des mesures exécutives à l'égard d'individus ou de situations spécifiques.

29. Dans certaines situations exceptionnelles, une loi peut avoir un effet direct sur le mandat d'un titulaire de fonction. Par exemple, il est concevable que si l'on met fin à l'ensemble d'une institution, l'inamovibilité de son chef ne puisse être garantie. Toutefois, des changements mineurs apportés à une institution ne justifient pas le remplacement de son responsable. En outre, les réformes institutionnelles ne devraient pas être lancées dans le seul but de remplacer les personnes occupant des postes clés.

30. Il est légitime de remplacer des ministres ou d'autres titulaires de fonctions *politiques* à la suite d'élections. Mais si, dans l'ordre juridique national, une institution jouit d'une sorte d'autonomie ou même, *a fortiori*, est définie comme « indépendante », le remplacement de titulaires de fonctions clés dans une telle institution en raison du changement de majorité politique et sous le prétexte d'une réforme législative semble aller à l'encontre de la Constitution et de l'État de droit. Si chaque nouvelle majorité parlementaire avait le droit de le faire, cela serait contraire à l'idée même de la « titularisation » et de la stabilité du mandat des titulaires de fonctions, ainsi qu'à la nature « indépendante » - c'est-à-dire apolitique - de ces institutions. Cela irait également à l'encontre des dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire. La responsabilité disciplinaire est imposée en cas de faute spécifique par un organe disciplinaire qui, dans le cas des conseils de la magistrature, jouit d'une indépendance ou du moins d'un degré élevé d'autonomie. Comme la majorité parlementaire n'a pas le contrôle de ces procédures, elle peut être tentée de recourir à une modification législative afin de contourner les dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire.

31. Si la coalition au pouvoir, comme il ressort des réunions avec les rapporteurs, est déçue par les actions prétendument non professionnelles ou politiquement biaisées du PS, il faut alors vérifier la responsabilité disciplinaire de ce dernier pour des fautes spécifiques, et non le révoquer sous le prétexte du changement de son titre et/ou du nom de l'institution qu'il dirige. Le gouvernement a cependant fait valoir qu'il ne s'agissait pas d'un mécanisme efficace dans la pratique, étant donné que très peu de procureurs avaient auparavant été traduits en responsabilité disciplinaire par le Conseil des procureurs.

protection contre la révocation arbitraire ou politiquement motivée. Ceci est particulièrement pertinent en ce qui concerne les procureurs généraux et la loi devrait clairement définir les conditions de leur licenciement avant terme » (Note explicative de la [Charte de Rome du CCPE](#), § 73).

¹⁴ Le principe XII de la Charte de Rome du CCPE prévoit que le « licenciement du procureur [...] doit être régi par la loi ».

32. Enfin, la Commission de Venise est préoccupée par les dispositions relatives à la transition entre le BPS et le nouveau BPCOC. Une décision serait prise quant au nombre de procureurs nécessaires dans le nouveau BPCOC. Dans l'attente de cette décision, tous les procureurs travaillant actuellement au BPS se verraient attribuer le statut de procureurs « non assignés ». Les dossiers urgents (selon la proposition des députés) ou tous les dossiers (selon la proposition du gouvernement) leur seraient retirés et confiés aux procureurs ordinaires, avant d'être transférés au BPCOC. La Commission de Venise n'est pas convaincue que le changement de nom du bureau nécessite une telle redistribution des dossiers. Cela entraînerait un retard dans la poursuite de toutes les affaires en cours devant le BPS. En outre, aucun critère n'est indiqué quant à la manière dont les affaires urgentes seront identifiées, comment elles seront attribuées aux procureurs ordinaires et quels sont les critères pour affecter les anciens procureurs du BPS au nouveau BPCOC ou les redéployer dans d'autres branches du parquet. En l'absence de tels critères, il y a un risque que ces choix soient, ou semblent être, arbitraires et/ou politiquement motivés.

33. Comme le note le CCPE, « l'affectation et la réaffectation des affaires doivent répondre à des exigences d'impartialité »¹⁵. De même, la réorganisation de la structure interne du ministère public entraînant la réaffectation de procureurs à d'autres divisions, unités ou branches du service ne devrait pas être utilisée pour porter atteinte à leur indépendance¹⁶. Comme il ressort des délais fixés dans le projet de loi (voir § 19 ci-dessus), le processus de réorganisation prendrait des mois. Le résultat le plus probable de cette réorganisation sera un chaos administratif qui entraînerait des retards injustifiés dans les deux parquets pendant de nombreux mois¹⁷. Dans l'attente de la réorganisation, les activités devraient se poursuivre.

B. Nouvelle composition du Conseil des procureurs

34. La réforme proposée du Conseil des procureurs est plus étendue : le nombre de membres laïques (« avocats éminents ») élus par le Parlement serait porté à cinq, et le nombre de membres du ministère public élus par leurs pairs réduit à quatre. Cela donnerait aux membres laïques un avantage au sein du Conseil si l'on tient compte du vote du représentant du ministère de la justice.

35. Cette proposition, en tant que telle, n'est pas contraire aux normes européennes. La Commission de Venise a précédemment exprimé l'opinion qu'une « partie significative » du Conseil des procureurs devrait être composée de procureurs élus par leurs pairs¹⁸. La Commission n'a jamais insisté pour que les procureurs soient nécessairement majoritaires, alors que le CCPE a préconisé que les procureurs soient légèrement majoritaires. La composition actuelle (avec une légère majorité de procureurs) est donc conforme aux normes européennes¹⁹ - mais la nouvelle composition n'est pas non plus clairement contraire à ces normes²⁰. Cependant, si les membres laïques continuent à être élus par le Parlement à la majorité simple,

¹⁵ Avis n°9 (2014) du Conseil consultatif de procureurs européens au Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les normes et principes européens concernant les procureurs, Note explicative, § 43.

¹⁶ Voir, *mutatis mutandis*, CDL-AD(2013)025, Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine § 149.

¹⁷ Voir un raisonnement similaire dans CDL-AD(2019)014, Roumanie -Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n° 7 et 12 portant révision des lois sur la justice, § 39.

¹⁸ Voir CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi relatif le Conseil supérieur des juges et des procureurs de Bosnie-Herzégovine, § 45.

¹⁹ CDL-AD(2014)042, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Ministère public du Monténégro., § 38.

²⁰ Voir CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes en matière d'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, § 41. Cf. toutefois avec la position du CCPE qui plaide pour que le Conseil des procureurs aient une (légère) majorité de procureurs - voir [Avis du Bureau du CCPE suite à une demande de l'Association des procureurs de Serbie d'évaluer la compatibilité avec les normes européennes des amendements proposés à la Constitution de Serbie qui affecteront la composition du Conseil supérieur des procureurs et la manière dont les procureurs travaillent \(mars 2019\)](#).

ce changement augmentera certainement la dépendance du Conseil des procureurs, et donc des procureurs, vis-à-vis du pouvoir politique, par rapport au modèle actuel.

36. L'important est que le Conseil des procureurs échappe à deux dangers : le corporatisme et la politisation. Les membres laïques sont désormais en minorité, ce qui peut conduire à la domination des procureurs et donc à une gouvernance corporatiste²¹. Ce danger est plus fort dans les conseils des procureurs que dans les conseils des juges en raison de l'organisation hiérarchique des systèmes du ministère public et de la culture de la subordination qui fait que les membres procureurs de ces conseils votent en bloc avec le PG²². D'autre part, l'augmentation du quota de membres non-procureur (« laïques ») peut entraîner une politisation et un manque d'indépendance, étant donné que tous les membres laïques sont élus en même temps (donc par le même Parlement) et à la majorité simple.

37. Il existe plusieurs moyens d'éviter ou du moins de réduire le risque de politisation. Dans un précédent avis sur le Monténégro, la Commission de Venise a préconisé l'exigence d'une majorité qualifiée pour élire les membres laïques du Conseil des procureurs.²³ En théorie, l'exigence de la majorité qualifiée devrait permettre d'élire un candidat qui jouit de la confiance des différentes forces politiques et qui est donc politiquement neutre. Toutefois, la solution de la majorité qualifiée peut présenter des inconvénients. Tout d'abord, elle peut conduire à des *contreparties* politiques, lorsque les votes donnés par l'opposition en faveur d'un candidat de la majorité peuvent être échangés contre d'autres concessions. Si tel est le cas, l'exigence de la majorité qualifiée n'atteindra pas nécessairement son objectif de garantir l'élection d'une personnalité politiquement neutre. En outre, comme le montre l'expérience du Monténégro, il peut être difficile en pratique de parvenir à un accord politique. Ainsi, l'exigence de majorité qualifiée devrait être associée à un mécanisme antiblocage efficace²⁴.

38. La Commission de Venise a déjà examiné plusieurs mécanismes de ce type²⁵. La Commission a exprimé sa préférence pour un système dans lequel, si aucun accord politique sur une personnalité neutre ne peut être trouvé (éventuellement à l'issue de plusieurs tours de scrutin), le droit de désigner un candidat devrait être transféré à un organe neutre extérieur au Parlement²⁶. La Commission de Venise rappelle la recommandation qu'elle a formulée dans ses deux précédents avis sur le Monténégro, à savoir qu'en l'absence d'une personnalité consensuelle élue par le Parlement à la majorité qualifiée, le droit de nommer un membre (ou plusieurs membres) du Conseil des procureurs peut être délégué à des « facultés d'universités et à des représentants de juristes ». (ou plutôt à leurs organes représentatifs)²⁷. Le principal

²¹ Voir CDL-AD(2011)007, Avis sur le projet de loi organique du ministère public de Bolivie, §§ 42-43.

²² Voir CDL-AD(2017)018, Bulgarie - Avis sur la loi sur le système judiciaire, §§ 33 et suivants.

²³ CDL-AD(2015)003, Avis final sur le projet de loi révisé sur le ministère public du Monténégro, § 23.

²⁴ Voir CDL-AD(2018)015, Avis sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la Magistrature et les juges, §§ 11-15. Voir également le § 34 où la Commission de Venise a recommandé ce qui suit : « En principe, la nomination requérant une majorité qualifiée des deux tiers ou des trois cinquièmes, elle nécessite de toute manière les voix d'au moins une partie de l'opposition. Cela veut dire que la proposition groupée des quatre candidats pourrait offrir de meilleures chances d'accord au sein de la commission parlementaire, car l'opposition pourrait obtenir le choix d'un ou deux candidats en contrepartie de son soutien aux candidats proposés par la majorité. Il semblerait même que le vote « en bloc » des quatre candidats pourrait même donc faciliter l'accord ».

²⁵ Voir CDL-PI(2018)003rev, Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux mécanismes antiblocage.

²⁶ Voir CDL-AD(2015)037, Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, § 162, CDL-AD(2015)024, Avis sur le projet de loi organique relatif à la Cour constitutionnelle de Tunisie, § 21.

²⁷ CDL-AD(2014)042, Avis intérimaire sur le projet de loi du Ministère public du Monténégro, § 49 ; voir également CDL-AD(2015)003, Avis final sur le projet de loi révisé sur le Ministère public du Monténégro, § 23.

problème de cette solution est de trouver un tel organe extérieur indépendant, surtout dans un petit pays comme le Monténégro.

39. Pour les organes collégiaux, le risque de politisation peut être réduit, par exemple, par l'introduction d'une représentation proportionnelle des différents partis politiques²⁸, par le biais du système du vote unique transférable ou autrement, par exemple en attribuant à l'opposition parlementaire un certain nombre de sièges. L'un des modèles possibles serait que chaque partie désigne un nombre fixe de candidats supérieur au nombre à élire et que tous les députés votent pour les deux composantes, ce qui conduirait en principe au choix de candidats plus neutres, acceptables pour les deux parties²⁹.

40. Une autre solution possible est de prévoir la *nomination* des candidats à ces postes par la société civile et/ou la communauté juridique, la Cour suprême ou le Conseil des juges.³⁰ Si le Parlement doit choisir parmi les candidats qui ont le soutien de certaines institutions non gouvernementales ou indépendantes, cela peut réduire quelque peu le risque de politisation (sans toutefois le supprimer complètement, car il existe toujours un risque de manipulation du processus de nomination, et il y a un risque que les ONG participant à ce processus ne soient pas entièrement neutres politiquement ou pas suffisamment représentatif de la société civile dans son ensemble et donc pas légitime pour jouer ce rôle).

41. Les organes externes peuvent non seulement se voir accorder le pouvoir de *désigner des* candidats aux postes de membres laïques en vue de leur élection future par le Parlement³¹, mais aussi le pouvoir de *nommer* directement un certain nombre de membres laïques, afin de rendre la composition du Conseil des procureurs plus pluraliste³².

42. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise, en ce qui concerne les mécanismes anti-blocage, « chaque État doit concevoir sa propre formule »³³, ce qui devrait conduire à la création d'un Conseil des Procureurs pluraliste où les membres politiquement affiliés n'ont pas de majorité claire.

43. La Constitution du Monténégro ne définit pas la composition du Conseil des procureurs et le mode d'élection de ses membres, mais laisse ces questions à une loi ordinaire. La Commission de Venise a déjà recommandé que la composition et les compétences essentielles du Conseil

²⁸ Cette solution a été recommandée dans CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, § 17 et 19.

²⁹ Voir à cet égard CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (15 janvier 2016) de l'Albanie, § 17 et en particulier la note de bas de page 4.

³⁰ Voir CDL-AD(2015)039, Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet de modification à la loi sur le Ministère public de Géorgie, §§ 45-52.

³¹ Voir CDL-AD(2020)015, République de Moldova - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale Droits de l'Homme et État de Droit (DG I) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi no 947/1996 sur le Conseil Supérieur de la Magistrature, § 27.

³² C'était l'une des propositions faites par la Commission de Venise à propos du haut conseil judiciaire dans CDL-AD(2018)011, Serbie - Avis sur les projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire, § 62 : « Une autre option consisterait à conférer la possibilité à des organismes extérieurs non contrôlés par le gouvernement, comme le barreau ou les facultés de droit, la possibilité de nommer des membres ».

³³ CDL-AD(2013)028 Avis sur les projets d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur suprême de l'État et au Conseil judiciaire du Monténégro, §§ 5-8.

des procureurs soient inscrites dans la Constitution³⁴. Malheureusement, cette recommandation n'a pas été suivie au Monténégro. Dans l'avis de 2015, la Commission de Venise a également suggéré que l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection des membres laïques puisse être introduite dans la loi³⁵, et cette recommandation reste valable. Le législateur monténégrin devrait envisager d'introduire l'un des moyens alternatifs pour assurer la dépolitisation, tels que ceux mentionnés ci-dessus. Toutefois, tout mécanisme juridique ne fonctionnera que s'il est associé à une volonté politique. Un futur Parlement, dominé par une majorité différente, pourrait être tenté d'essayer de prendre le contrôle des membres laïques et, à travers eux, du Conseil des procureurs. Par conséquent, il est fortement recommandé de trouver une solution plus durable et de décrire la composition du Conseil des Procureurs et le mode d'élection de ses membres dans la Constitution elle-même – comme cela est fait pour le Conseil des juges.

44. Enfin, il est positif que dans la nouvelle composition du Conseil des Procureurs, tous les niveaux du service seraient représentés proportionnellement dans la « composante des procureurs ». Cependant, on ne voit pas pourquoi le futur BPCOC n'y aurait pas de représentant, comme c'est le cas actuellement pour le BPS.

C. Remplacement des membres du Conseil des Procureurs

45. Les projets d'amendements à la loi sur le MP prévoient qu'après leur adoption, les membres du Conseil des Procureurs devront être réélus, selon les nouvelles règles.

46. L'analyse ci-dessus sur le remplacement du PS est également applicable au remplacement des membres du Conseil des Procureurs. Le Conseil des Procureurs continue d'exister, et la légère modification de sa composition ne fait pas disparaître l'organe et ne modifie pas radicalement ses compétences, sa nature ou ses fonctions. En outre, le mandat des membres actuels du Conseil des Procureurs expire dans moins d'un an. La Commission de Venise ne voit pas la nécessité de remplacer les membres actuels du Conseil des Procureurs, ne serait-ce que pour respecter leur sécurité de leur mandat.

47. La Commission de Venise se réfère à un avis précédent concernant le renouvellement de la composition d'un conseil judiciaire à la suite d'une réforme législative. Les fonctions du conseil des juges et du conseil des procureurs dans le système d'équilibre des pouvoirs sont très similaires³⁶, de sorte que les conclusions de la Commission sont également applicables au cas présent :

« La Commission de Venise est d'avis que lorsqu'il exerce son pouvoir législatif pour concevoir l'organisation et le fonctionnement futurs du système judiciaire, le parlement devrait se garder d'adopter des mesures qui pourraient compromettre la continuité du mandat des membres du Conseil supérieur de la magistrature.

Révoquer de façon prématurée l'ensemble des membres du Conseil créerait un précédent sur la base duquel tout nouveau gouvernement ou parlement n'approuvant pas la composition du Conseil pourrait le dissoudre et le remplacer par un nouveau Conseil⁴. Dans de nombreux cas, un tel changement, surtout s'il est effectué sans délai, donnerait à penser que l'intention est de peser sur les affaires en suspens devant le Conseil. La Commission a

³⁴ CDL-AD(2012)024, Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, § 47.

³⁵ CDL-AD(2015)003, Avis final sur le projet de loi révisé sur le Ministère public du Monténégro, § 27 ; voir également CDL-AD(2014)042, Avis intérimaire sur le projet de loi sur le Ministère public du Monténégro, § 48.

³⁶ Malgré la différence évidente de statut des juges et des procureurs dans de nombreux ordres juridiques.

certes appris qu'il n'y avait pas d'affaires pendantes en Géorgie, pour autant tout changement de ce type doit être considéré avec préoccupation.»³⁷

48. On peut faire valoir que l'objectif politique de la réforme - modifier l'équilibre entre les membres laïques et les membres procureurs au sein du futur Conseil - ne serait pas atteint si les membres actuels étaient autorisés à siéger jusqu'à la fin de leur mandat initial. Cet objectif peut toutefois être atteint sans la réélection immédiate de tous les membres laïques. Pour atteindre ce nouvel équilibre, il suffirait d'élire un membre laïque supplémentaire et de supprimer un membre représentant les procureurs (par exemple, par tirage au sort ou en supprimant un membre représentant le BPS), ou d'ajouter deux membres laïques et de ne pas supprimer du tout les membres représentant les procureurs, à titre de solution transitoire. Si, pour quelque raison que ce soit, il est difficile de désigner un membre procureur à révoquer, il devrait être possible de les réélire tous, à terme, selon les nouvelles règles. Dans ce scénario, le mandat des membres procureurs et celui des membres laïques prendraient fin à des moments différents. La majorité des membres laïques, élus par le Parlement précédent et jusqu'à la fin de leur mandat, ne seraient pas perçus comme des personnes nommées par la majorité actuelle, et le risque de politisation totale du Conseil (en raison de l'arrivée des nouveaux membres nommés par la majorité actuelle) serait au moins temporairement diminué³⁸. En tout état de cause, la Commission de Venise ne recommande pas la révocation immédiate des membres laïques et des membres procureurs et considère qu'ils devraient être autorisés à terminer leur mandat.

D. Nomination du nouveau Procureur Général

49. La Commission de Venise a déjà recommandé une majorité qualifiée pour l'élection du PG, comme mécanisme permettant de parvenir à un consensus sur ces nominations, et a également recommandé l'introduction d'un mécanisme antiblocage³⁹. Malheureusement, un consensus politique sur le prochain PG n'a pas été atteint, et la Constitution du Monténégro ne prévoit pas de mécanisme antiblocage, de sorte que le PG sortant exerce cette fonction *ad interim*, sur la base de la décision du Conseil des procureurs, depuis 2019.

50. La première question est de savoir si cette situation est compatible avec la Constitution. Certes, même si la Constitution est muette sur ce point, la loi peut prévoir des dispositions transitoires qui permettent au MP de fonctionner normalement en attendant l'élection d'un nouveau PG - comme le fait l'actuel article 48⁴⁰. La prolongation du mandat du PG sortant en tant que PG intérimaire est la solution la plus évidente dans de tels cas, sur la base de la loi de la nécessité et puisque le PG sortant a au moins une légitimité résiduelle (parce qu'il ou elle a été initialement nommé par le Parlement suivant une procédure prescrite par la Constitution). Toutefois, cet arrangement temporaire ne devrait pas être prolongé *à l'infini* - sinon les dispositions constitutionnelles donnant le pouvoir d'élire le PG au Parlement et fixant une durée limitée du mandat du PG seraient privées de tout sens. Et, tôt ou tard, le PG en exercice atteindra

³⁷ CDL-AD(2013)007, , Avis sur les Projets d'amendements à la Loi organique sur les juridictions de droit commun de Géorgie, §§ 71-72.

³⁸ La situation au Monténégro doit être distinguée de celle de la nomination des membres laïques du Conseil supérieur de la magistrature de la République de Moldova, où la Commission de Venise a recommandé qu'à l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels exigeant une majorité qualifiée des 3/5 au Parlement pour leur élection, le mandat des membres laïques du CSM récemment nommés soit confirmé avec cette nouvelle majorité qualifiée - voir CDL-AD(2020)007, République de Moldova - Avis conjoint sur le projet révisé de dispositions visant à modifier et à compléter la Constitution, en ce qui concerne le Conseil supérieur de la magistrature, § 46.

³⁹ Voir CDL-AD(2011)010, Avis sur les projets d'amendement à la Constitution du Monténégro, et sur les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux, à la loi sur le Ministère public et à la loi sur le Conseil de la magistrature du Monténégro, § 54.

⁴⁰ Voir, en ce qui concerne les juges, CDL-AD(2008)030, Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle du Monténégro, § 25.

l'âge de la retraite, ou décidera de démissionner, et le Parlement devra assumer son rôle constitutionnel et nommer un nouveau PG.

51. Il s'ensuit qu'il est inacceptable qu'un procureur non élu exerce indéfiniment des fonctions intérimaires. En l'absence d'un mécanisme antiblocage approprié prévu par la Constitution, les fonctions intérimaires devraient être exercées par le PG sortant jusqu'à l'élection d'un nouveau PG. Cette solution est également susceptible de motiver le Parlement à trouver un compromis quant au choix du nouveau PG.

52. Une fois qu'un mécanisme antiblocage efficace est fourni, un PG *ad interim* pourrait être nommé. Toutefois, la durée de cette nomination intérimaire devrait être nécessairement limitée au fonctionnement du mécanisme antiblocage. Deux mandats consécutifs de six mois, tels que prévus actuellement dans le projet de loi, sont définitivement trop longs et reviendraient à contourner l'exigence de majorité qualifiée de la Constitution, ce qui est inacceptable.

53. En conclusion : en attendant l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme antiblocage approprié pour la nomination du PG, la loi devrait être amendée pour prévoir que le PG sortant continuera à exercer ses fonctions *ad interim*. Une fois le mécanisme antiblocage introduit, la loi peut prévoir qu'un procureur intérimaire soit nommé, la durée de ses fonctions intérimaires étant limitée au fonctionnement du mécanisme antiblocage.

E. Une nouvelle disposition sur la responsabilité disciplinaire

54. Le projet d'amendements à la loi sur le MP propose de définir, comme la faute disciplinaire la plus grave (passible de licenciement), les actions qui sont « contraires aux compétences légalement prescrites » ainsi que le manquement « aux obligations légalement prescrites ». Il s'agit d'une formule trop large. Tout d'abord, il n'est pas clair si elle couvre les actes ou omissions dans le contexte professionnel, ou *tout* acte ou omission. Ensuite, elle ne tient pas compte du fait que chaque procureur jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans l'accomplissement de ces fonctions. L'abus clair et conscient des pouvoirs légaux devrait constituer une infraction pénale. Cependant, les erreurs de *bonne foi* ou les actes de procédure contestables doivent normalement être corrigés par un appel à un procureur supérieur ou à un tribunal. La loi doit préciser qu'en principe un procureur ne peut être tenu pour disciplinairement responsable d'une décision invalidée par un procureur supérieur ou un tribunal, et qu'une sanction disciplinaire ne peut être imposée que pour une « faute grave et inexcusable et non pour une application incorrecte de la loi »⁴¹.

IV. Conclusion

55. À la demande du ministre de la Justice, des droits de l'homme et des minorités de Monténégro, la Commission de Venise a examiné deux projets de loi présentés par les députés en février 2021 : l'un modifiant la loi sur le ministère public (la loi sur le MP) et l'autre (projet de loi « sur le bureau du Procureur pour le crime organisé et la corruption ») modifiant la loi sur le bureau du procureur spécial (la loi sur le BPS).

56. L'adoption de ces deux projets de loi par le Parlement a été ajournée dans l'attente de leur examen par la Commission de Venise, ce qui est bienvenu. La Commission de Venise est reconnaissante de l'occasion qui lui est donnée d'aider les autorités du Monténégro et de commenter ces deux projets de loi, mais elle encourage également les autorités à soumettre ces propositions législatives à un débat public sérieux, impliquant toutes les principales parties prenantes et les experts.

⁴¹ Voir, *mutatis mutandis*, CDL-AD(2011)012, Avis conjoint sur la loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges du Kazakhstan par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, § 60.

57. La Commission de Venise comprend qu'il existe une forte demande au Monténégro pour une réforme complète du ministère public. Cependant, une telle réforme devrait être conçue avec soin et ne pas se traduire par le simple remplacement des procureurs de haut rang par de nouveaux, et par la substitution de la nouvelle majorité à l'ancienne dans un exercice potentiellement dangereux de contrôle politique sur les procureurs.

58. La Commission de Venise est préoccupée par la proposition de remplacement du procureur spécial (le PS) suite au changement de nom du BPS, qui s'appellera désormais « le bureau de Procureur pour le crime organisé et la corruption », et au changement de son mode d'élection. L'inamovibilité de l'actuel titulaire de la fonction doit être respectée. Si l'actuel BPS se rend coupable d'un quelconque écart de conduite, il doit faire face à une responsabilité disciplinaire ou pénale, et non être remplacé sous prétexte d'une réforme législative.

59. La nouvelle composition envisagée du Conseil des procureurs (qui comporterait une légère majorité de membres laïques) n'est pas en soi directement contraire aux normes européennes et pourrait s'expliquer par la nécessité d'éviter le corporatisme. Toutefois, dans le contexte actuel - où tous les membres laïques sont élus en même temps à la majorité simple des voix au Parlement - cette réforme peut conduire à une politisation accrue du Conseil des procureurs. Pour l'éviter, les autorités ont le choix entre plusieurs options. Par exemple, les membres laïques peuvent être élus à la majorité qualifiée. Mais dans ce cas, un mécanisme antiblocage efficace devrait être mis en place. Une autre option serait d'élire les membres laïques sur la base d'un système proportionnel (afin qu'ils représentent différentes forces politiques) ou de prévoir leur nomination, voire leur désignation directe, par des acteurs non gouvernementaux externes (tels que les universités, le barreau, le pouvoir judiciaire, etc.) Idéalement, la composition et le mode d'élection des membres laïques devraient être inscrits dans la Constitution.

60. Le remplacement immédiat de tous les membres actuels du Conseil des procureurs n'est pas justifié et porte atteinte à leur sécurité d'emploi. Le rôle du Conseil des procureurs est d'assurer l'autonomie ou l'indépendance des procureurs. Pour atteindre l'équilibre souhaité entre les membres procureurs et les membres laïques, il suffirait d'élire un membre laïque supplémentaire et de révoquer un membre procureur - par exemple, par tirage au sort (ou, possiblement, de réélire tous les membres du ministère public), et d'attendre que le mandat des membres restants expire (ce qui ne saurait tarder).

61. En ce qui concerne l'impasse actuelle concernant l'élection du nouveau Procureur général, la Commission de Venise regrette que la Constitution du Monténégro ne prévoie pas de mécanisme antiblocage, malgré la recommandation antérieure de la Commission de Venise à cet effet. En attendant l'introduction dans la Constitution d'un mécanisme antiblocage approprié pour la nomination du Procureur général, la loi devrait être modifiée pour prévoir que le Procureur général sortant continuera à exercer ses fonctions *ad interim*. Cette solution est susceptible de motiver la majorité actuelle à trouver un compromis avec l'opposition pour élire un nouveau procureur général. Les propositions actuelles concernant un procureur intérimaire qui pourrait être nommé deux fois pour un mandat de six mois devraient être abandonnées. Une fois le mécanisme antiblocage mis en place, la loi peut être modifiée pour prévoir la nomination d'un procureur intérimaire, la durée de ses fonctions intérimaires étant limitée au fonctionnement du mécanisme antiblocage.

62. Enfin, la Commission de Venise recommande de revoir les nouvelles dispositions relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs afin de préciser que cette responsabilité ne peut être imposée que pour une faute grave et non pour une simple application incorrecte de la loi.

63. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour toute assistance complémentaire dans ce domaine.