



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)012

Or. angl.

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

MONTÉNÉGRO

AVIS URGENT

**SUR LES SUITES DONNÉES SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS
RÉVISÉS À LA LOI SUR LE CONSEIL JUDICIAIRE ET LES JUGES**

**Rendu le 6 mai 2024 en vertu de l'article 14a du
Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise,**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 139e Session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

sur la base des commentaires de

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

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Remarques préliminaires.....	4
B.	Principales recommandations.....	5
C.	Autres recommandations.....	10
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 1er avril 2024, le ministre de la Justice du Monténégro, M. Andrej Milović, a demandé l'avis de suivi urgent de la Commission de Venise sur le projet révisé d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges (ci-après, la version consolidée du projet de loi est désignée par : « le projet de loi ») ([CDL-REF\(2024\)009](#)), indiquant que le Parlement prévoyait de l'adopter, ainsi que d'autres projets de loi, de toute urgence.

2. Mme Marta Cartabia et M. Philip Dimitrov ont fait office de rapporteurs pour cet avis urgent, après avoir agi en tant que rapporteurs dans les avis précédents sur les mêmes questions (avis [CDL-AD\(2022\)050](#) ; avis de suivi [CDL-AD\(2023\)011](#)).

3. Le 10 avril 2024, le Bureau de la Commission de Venise, agissant sur la base de l'article 14a du Règlement intérieur révisé, a autorisé les rapporteurs à préparer un avis de suivi urgent.

4. Les 22 et 23 avril 2024, une délégation de la Commission composée des deux rapporteurs, ainsi que de M. Nikolaos Sitaropoulos et M. Domenico Vallario du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec le Secrétaire d'État et d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice, des représentants de la Cour suprême, du Conseil judiciaire et de l'Association des juges, ainsi que des députés de la majorité parlementaire et de l'opposition. Des réunions en ligne ont également eu lieu avec des représentants d'organisations de la société civile et de la délégation de l'UE au Monténégro. La Commission de Venise remercie le ministère de la Justice et le Bureau du programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

5. Cet avis de suivi urgent a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Cet avis de suivi urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne susmentionnées qui se sont tenues les 22 et 23 avril 2024. Conformément au paragraphe 10 du Protocole relatif à l'élaboration d'avis urgents de la Commission de Venise ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis de suivi urgent a été transmis aux autorités du Monténégro le 3 mai 2024 pour commentaires. L'avis de suivi urgent a ensuite été rendu le 6 mai 2024, conformément au Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents, et à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise. Après un échange de vues avec M. Bojan Božović, secrétaire d'État, ministère des Affaires européennes, et Mme Jelena Grdinic, directrice générale, Direction de la législation pénale et civile, ministère de la Justice, il a été entériné par la Commission de Venise à sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

7. Le projet de loi est le texte révisé des projets d'amendements à la loi sur le Conseil judiciaire et les juges suite aux recommandations contenues dans l'avis de suivi adopté par la Commission de Venise en mars 2023 ([CDL-AD\(2023\)011](#)).

8. Dans son rapport¹ sur le processus d'adhésion du Monténégro publié en novembre 2023, la Commission européenne a noté que le système judiciaire du pays était « modérément préparé » à appliquer les normes européennes dans ce domaine, « sans progrès dans la mise en œuvre des réformes judiciaires clés ». Cependant, en janvier 2024, lors de la conférence ministérielle d'adhésion, l'UE a « salué les efforts du Monténégro, y compris les dernières mesures

¹ Commission européenne, [Rapport Monténégro 2023](#), 08/11/2023, p. 21. Voir aussi Rapporteur spécial des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats, [observations préliminaires](#) sur la visite officielle au Monténégro, 19-26/09/2023.

positives prises par le gouvernement monténégrin nouvellement formé, et son ambition de satisfaire aux critères de référence provisoires en matière d'État de droit ». Il a également été noté que « la priorité absolue pour la poursuite des progrès sur la voie de l'adhésion à l'UE reste la réalisation des critères de référence intermédiaires en matière d'État de droit fixés aux chapitres 23 et 24... Le Monténégro doit en particulier... reprendre, poursuivre, accélérer et approfondir les réformes relatives à l'indépendance, au professionnalisme et à la responsabilité du pouvoir judiciaire »².

9. Dans la lettre susmentionnée, le ministre Milović a noté qu'au cours des mois précédents, le ministère de la Justice s'était engagé dans des travaux législatifs préparatoires afin d'améliorer l'application de l'état de droit dans le pays et d'harmoniser la législation avec les normes internationales et les recommandations formulées par la Commission de Venise et la Commission européenne. Il a ajouté que l'adoption du projet de loi examiné, ainsi que d'autres projets de loi, est considérée par les autorités comme extrêmement importante pour le respect des obligations du Monténégro dans le processus de négociations d'adhésion avec l'Union européenne, notamment les exigences découlant des critères de référence provisoires des chapitres 23 et 24, et la réception par le Monténégro du rapport d'évaluation des critères de référence provisoires (IBAR) qui est attendue en juin 2024.

10. La Commission de Venise note qu'en décembre 2023, après plus de cinq ans de tentatives infructueuses, les trois membres non professionnels du Conseil judiciaire qui restaient à nommer par le Parlement ont été élus à une large majorité. Cela vient s'ajouter à la nomination du dernier juge de la Cour constitutionnelle en novembre 2023, qui fonctionne désormais dans une composition complète. La Commission de Venise se félicite de ces évolutions positives³.

11. La Commission de Venise note également avec satisfaction l'adoption par le Conseil judiciaire en février 2024 d'une nouvelle stratégie de communication du Conseil judiciaire et des juridictions 2024-2026 et du Plan d'action 2024⁴ créant un cadre pour la poursuite des travaux sur la transparence et l'amélioration des compétences des juges en matière de communication. L'objectif principal est d'accroître la transparence du pouvoir judiciaire et d'informer le public, contribuant ainsi à restaurer et à rétablir la confiance de ce dernier dans les institutions judiciaires.

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

12. Le ministère de la Justice a révisé le projet de loi à la lumière de l'avis de suivi de mars 2023 et l'a soumis à la Commission de Venise pour un avis de suivi urgent. La Commission apprécie cette approche constructive et réitère sa reconnaissance pour l'opportunité de poursuivre la coopération sur cette réforme importante.

13. La Commission de Venise se félicite du caractère participatif du groupe de travail inter-agences qui a préparé le projet de loi et qui comprenait, entre autres, des représentants d'organisations de la société civile. Elle rappelle et souligne qu'un processus législatif transparent, responsable, inclusif et démocratique est primordial pour la prospérité de l'Etat de droit⁵.

² Conseil de l'UE, [communiqué de presse du 24/01/2024](#).

³ Voir également [CDL-AD\(2022\)050](#), §§21-27.

⁴ Voir le [communiqué de presse](#) du Conseil de l'Europe, 15/04/2024. La stratégie s'appuie sur le [Guide de la CEPEJ](#) sur la communication des tribunaux et des autorités judiciaires de poursuite pénale avec le public et les médias.

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

14. Dans le présent avis de suivi urgent, la Commission de Venise examinera dans quelle mesure les recommandations qu'elle a formulées dans l'avis de suivi de mars 2023 ont été suivies et donnera son avis aux autorités.

B. Principales recommandations

Droits des juges en matière d'emploi

15. La Commission souhaite rappeler et souligner que les juges ne sont pas de simples fonctionnaires, dans la mesure où ils exercent une fonction constitutionnelle unique et fondamentale : il est donc important de préserver la spécificité des règles applicables au pouvoir judiciaire lorsque le statut particulier des juges l'exige, afin de protéger et de faire respecter le principe fondamental de l'indépendance judiciaire⁶.

16. Dans l'avis de suivi 2023 (§11), la Commission a noté que « ni l'article 5 du projet d'amendements n'a été modifié, ni aucune autre disposition pertinente n'a été ajoutée dans la loi. En ce qui concerne le droit au salaire et les autres droits liés au travail des juges, le projet de loi révisé se réfère toujours au cadre général des règlements régissant les droits et les devoirs des employés du secteur public. La Commission de Venise estime que, pour se conformer à la recommandation, soit un corpus législatif spécifique s'appliquera aux juges, soit les droits spécifiques liés au travail des juges seront spécifiés dans le projet de loi très révisé ».

17. Il convient de noter que le projet d'article 105 modifié prévoit désormais la cessation des fonctions de tous les juges, y compris les présidents des tribunaux et de la Cour suprême, à l'âge de 67 ans. Lors des réunions en ligne, un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé que cette question devrait plutôt être régie par la loi sur la sécurité sociale et les pensions, compte tenu de l'article 121 de la Constitution qui dispose, *entre autres*, que « les fonctions d'un juge cessent à sa demande, lorsqu'il remplit les conditions requises pour bénéficier d'une pension d'âge ». Cependant, étant donné que la loi sur la sécurité sociale et les pensions n'est pas organique, cette *lex generalis* n'exclut pas la possibilité que la question de la cessation des fonctions judiciaires soit réglementée par le projet de loi, en tant que *lex specialis* réglementant la profession judiciaire.

18. En outre, une nouvelle disposition a été ajoutée dans le projet de loi (projet d'article 2a) sur « l'indépendance financière » : « Les juges ont droit à un traitement et à une pension conformes à la dignité de la fonction judiciaire et à la responsabilité des juges. Le montant du traitement et de la pension des juges garantit leur indépendance et leur sécurité financière ». En outre, en vertu du projet d'article 5 modifié sur les « Droits et devoirs des juges », « les juges exercent leur droit à un salaire, à une compensation salariale, à d'autres revenus et à d'autres droits liés à l'exercice de la fonction judiciaire conformément à la loi régissant les revenus des titulaires de fonctions judiciaires ». Selon le projet d'article 142a, « jusqu'à l'adoption de la loi réglementant les revenus des titulaires de fonctions judiciaires, les présidents de tribunaux et les juges exercent leur droit à un revenu conformément à la loi réglementant les salaires des employés du secteur public ».

19. Malgré la disposition programmatique positive susmentionnée du nouveau projet d'article 2a, les autorités ont choisi de réglementer les revenus et autres droits liés au travail des juges par le biais d'une nouvelle législation statutaire (c'est l'une des deux options proposées par la Commission de Venise) qui n'a pas encore été préparée. Lors des consultations en ligne, les

⁶ Voir [CDL-AD\(2022\)050, §14](#) ; voir également [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : L'indépendance des juges. La CourEDH a également noté que le pouvoir judiciaire ne fait pas partie de la fonction publique ordinaire, bien qu'il soit considéré comme faisant partie du service public typique, *Baka c. Hongrie* (GC), arrêt du 23/06/2016, §104.

représentants du ministère de la Justice ont indiqué que les autorités prévoient d'entamer la préparation de ce nouveau texte législatif après l'adoption et la promulgation du présent projet de loi, envisageant une adoption de ce dernier au cours du premier trimestre 2025.

20. Compte tenu de ce qui précède, tout en se félicitant de l'introduction du projet d'article 2a et du projet d'article 5 amendé, jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi régissant le revenu et les autres droits liés au travail des juges, cette recommandation de la Commission de Venise ne peut être considérée comme satisfaite que si et quand le nouveau corpus législatif régissant les droits de travail des membres du pouvoir judiciaire entre en vigueur. D'ici là, la Commission réitère sa recommandation et insiste sur l'introduction en temps utile de la législation spécifique envisagée dans le projet d'article 5.

Incompatibilité politique des membres du Conseil judiciaire

21. Dans son avis de suivi 2023 (§15), la Commission a considéré qu'il était « dangereux d'accepter l'idée que le fait d'avoir des convictions politiques est *en soi* un facteur qui entrave la capacité d'exercer une activité professionnelle honnête, responsable et impartiale » et a recommandé de « supprimer le mot « membre » des articles 12 et 16 du projet de loi révisé et de limiter l'incompatibilité politique aux seuls responsables de haut niveau d'un parti politique ».

22. Cette recommandation a été incorporée dans le projet d'article 12 concernant les membres judiciaires qui prévoit désormais l'incompatibilité liée aux fonctions de « haut responsable d'un parti politique (président de parti, membre de la présidence, président adjoint ou membre adjoint, membre de l'exécutif ou du bureau principal, membre du conseil de parti ou autre responsable de parti) ». Toutefois, le projet d'article 16 concernant les membres qui sont des « avocats éminents » prévoit désormais l'incompatibilité liée aux fonctions de « haut responsable d'un parti politique (président du parti, membre de la présidence, président adjoint ou membre, membre du bureau exécutif ou du conseil principal, membre du conseil du parti et autre responsable du parti) ».

23. Compte tenu des considérations qui précèdent, la recommandation de la Commission peut être considérée comme partiellement suivie dans le projet d'article 12, et il est recommandé que l'incompatibilité politique dans le projet d'article 16 se réfère aussi expressément à un « haut responsable d'un parti politique ». Toujours dans un souci de clarté et de cohérence de la loi et de son interprétation, il est recommandé de remplacer, *in fine, dans* les deux projets de dispositions, « un autre responsable de parti » par « un autre haut responsable de parti ».

Nomination des présidents de cour par intérim

24. Dans son avis de suivi 2023 (§17), la Commission a souligné qu'« en prévoyant l'élection d'un président par intérim même à l'occasion d'un renouvellement ordinaire, le projet de loi révisé perpétue l'impression que l'exception doit être la règle. Le cadre juridique en place devrait prévoir suffisamment de temps pour que la procédure d'élection du nouveau président soit achevée avant l'expiration du mandat du président sortant ».

25. La Commission de Venise réaffirme que la nomination de présidents de cour par intérim devrait être l'exception et non la règle, et n'intervenir que dans des circonstances exceptionnelles et imprévisibles. La Commission se félicite du fait qu'en vertu du nouveau projet d'article 106a, en liaison avec les articles 36a et 106, un président de tribunal par intérim (y compris le président de la Cour suprême) peut désormais être nommé par le Conseil judiciaire pour une période maximale de six mois dans deux cas seulement : cessation « lorsqu'il est mis fin à ses fonctions judiciaires » et « à sa propre demande », à l'exclusion des cas suivants : expiration du mandat et dissolution ou fusion de tribunaux.

26. En conclusion, en vertu du projet de loi, l'élection des présidents de tribunaux en exercice est désormais délimitée et n'est plus la règle. On peut donc considérer que la recommandation de la Commission a été suivie. Toutefois, il convient de noter que l'expression susmentionnée « lorsqu'il est mis fin à ses fonctions judiciaires » manque de clarté et il est recommandé de la reformuler en précisant qu'elle ne se réfère qu'à des situations imprévisibles.

Critères d'évaluation des juges

27. Dans son avis de suivi 2023 (§21), la Commission a noté que le projet de loi « prévoit que la qualité du travail d'un juge est évaluée sur la base, *entre autres*, du nombre de décisions » annulées « en appel. La Commission de Venise rappelle que ce seuil est fixé à 30% par le droit (un juge qui a 30% ou plus de décisions annulées par rapport au nombre total de décisions prises voit sa note évaluée comme insatisfaisante). La Commission réitère que ce seuil est trop bas et qu'il pourrait nuire à l'indépendance du juge et à la créativité de la jurisprudence.

28. La Commission souhaite rappeler et souligner que l'évaluation du travail des juges doit être basée sur des critères objectifs qui devraient principalement consister en des indicateurs qualitatifs, bien que des indicateurs quantitatifs puissent également être utilisés⁷. Le nouveau projet d'article 90⁸ maintient le critère susmentionné des décisions annulées en appel. Lors des consultations en ligne avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes, il a été précisé que le seuil de 30 % est maintenu dans le droit actuel (Règles d'évaluation des juges et des présidents de tribunaux). Les représentants du ministère de la Justice ont indiqué aux rapporteurs qu'il était prévu d'adopter de nouvelles règles d'évaluation des juges et des présidents de tribunaux, conformément aux recommandations de la Commission de Venise, après l'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi, conformément à l'article 138a du projet⁹.

29. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que cette recommandation n'a pas encore été suivie. Elle recommande également que les nouvelles Règles d'évaluation des juges et des présidents de cour ne maintiennent pas le seuil bas de 30 % de décisions annulées et optent pour une approche plus souple.

Évaluation des juges de la Cour suprême

30. Dans son Avis de suivi 2023 (§22), la Commission a noté que « les juges de la Cour suprême sont toujours exemptés du cycle d'évaluation, l'article 87 n'ayant pas été modifié ». Consciente du rôle spécifique qu'ils occupent dans le système judiciaire, la Commission de Venise avait recommandé qu'une forme d'évaluation, adaptée à la spécificité du rôle des juges de la Cour suprême (par exemple une évaluation axée sur l'efficacité du travail du juge et sur le respect de l'intégrité et de l'éthique judiciaire), soit élaborée.

31. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi introduise une nouvelle série de dispositions (projets d'articles 101a-101f) sur l'évaluation des juges de la Cour suprême, donnant ainsi suite aux recommandations de la Commission. Les interlocuteurs rencontrés lors des consultations en ligne ont exprimé leur satisfaction générale quant à l'introduction de ces nouvelles dispositions qui prévoient notamment les points suivants : évaluation des performances tous les cinq ans sur la base de l'efficacité et de l'intégrité (telles que définies dans

⁷ Voir également l'[Avis n° 17 \(2014\) du CCJE](#) sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, §49.6.

⁸ « La qualité du travail est évaluée sur la base du rapport entre les décisions abolies du juge évalué et le nombre total de décisions rendues par le juge au cours de la période d'évaluation, ainsi que sur la base du nombre de décisions évaluées par la juridiction immédiatement supérieure et sur la base du nombre d'audiences ou de procès ouverts par la juridiction de deuxième instance ».

⁹ Dans ce contexte, il convient également de noter que le projet d'article 90 (*in fine*) a ajouté un nouveau paragraphe et des critères concernant l'efficacité judiciaire - compétences en matière de gestion des affaires et des procès, qui semblent raisonnables. En outre, le nouveau projet d'article 97 détaille les notes d'évaluation des juges, en tenant compte des critères mentionnés dans le projet d'article 90.

le projet d'article 101c) ; l'évaluation est menée par la Commission d'évaluation (en vertu du projet d'article 88, la Commission d'évaluation, établie par le Conseil judiciaire, comprend le président de la Cour suprême et quatre membres du Conseil judiciaire, dont trois sont issus des rangs des juges et un des rangs des éminents juristes) ; la décision d'évaluation sera basée sur la proposition du Comité des juges pour l'évaluation des performances des juges de la Cour suprême, composé de représentants de haut niveau des départements de la Cour suprême.

32. En outre, la Commission d'évaluation peut inviter le juge de la Cour suprême évalué à un entretien avant de déterminer la note finale de l'évaluation. Le projet d'article 101d prévoit également qu'« un recours administratif peut être introduit contre » la décision d'évaluation finale. Lors des consultations en ligne, il a été précisé que cette disposition prévoit en fait la possibilité de contester la décision d'évaluation devant les juridictions administratives, conformément aux normes du Conseil de l'Europe¹⁰.

33. En conclusion, la Commission de Venise considère que cette recommandation a été suivie par les autorités.

Séparation des violations éthiques et disciplinaires

34. Dans l'avis de suivi 2023 (§25), la Commission a noté que la Commission pour le Code de déontologie conserve son pouvoir de « soumettre une proposition » pour déterminer la responsabilité disciplinaire du juge... étant donné que l'article 110 du projet de loi n'a pas été modifié. Pour mettre pleinement en œuvre cette recommandation clé, la Commission du Code de déontologie devrait se limiter à « informer » le Conseil judiciaire ».

35. En vertu du projet d'article 110 modifié, la Commission du Code de déontologie ne peut pas déposer de requête en responsabilité disciplinaire. Celle-ci ne peut être déposée que par un membre du Conseil judiciaire, le président du tribunal, le président de la juridiction immédiatement supérieure et le président de la Cour suprême. Toutefois, en vertu du projet d'article 107c amendé, la Commission pour le Code d'éthique peut « soumettre une initiative [et non plus une proposition] visant à déterminer la responsabilité disciplinaire » d'un juge¹¹. Lors des consultations en ligne, les représentants du ministère de la justice ont indiqué que l'expression « soumettre une initiative » signifie en fait fournir des informations au Conseil judiciaire qui décidera alors si l'ouverture d'une procédure disciplinaire est justifiée.

36. La Commission se félicite de l'explication fournie par les représentants du ministère de la justice. Toutefois, afin de clarifier la loi et son application, la Commission recommande d'amender ce projet de disposition, afin de l'aligner pleinement sur sa recommandation, en prévoyant clairement que la Commission pour le Code de déontologie peut « informer » le Conseil judiciaire de la responsabilité disciplinaire potentielle d'un juge. Il est également recommandé que le projet de loi précise qu'en pareil cas, le président de la Commission du code de déontologie étant membre du Conseil de la magistrature, il ne doit pas participer à la procédure disciplinaire, afin de respecter la distinction entre les évaluations éthiques et disciplinaires.

Équilibre entre les infractions et les sanctions disciplinaires

37. Dans l'avis de suivi 2023 (§28), la Commission a noté qu'en vertu du projet de loi, « les performances insatisfaisantes d'un juge pourraient constituer la base d'une « infraction disciplinaire très grave ». La Commission de Venise a estimé que l'évaluation professionnelle

¹⁰ Voir notamment CourEDH (GC), *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, arrêt du 01/12/2020, § 218 et suivants ; CourEDH (GC), *Grzęda c. Pologne*, arrêt du 15/03/2022, §343, CourEDH, *Gloveli c. Géorgie*, arrêt du 07/04/2022, §§56-59 ; [CM/Rec\(2010\)12](#) sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, §58.

¹¹ Il est à noter qu'en vertu du projet d'article 107b, le « président de la commission du code de déontologie des juges et son suppléant sont élus parmi les membres du Conseil judiciaire qui ne sont pas des juges, tandis que deux membres et leurs suppléants sont élus parmi les juges, par la Conférence des juges ».

d'un juge et la responsabilité disciplinaire devaient rester clairement distinctes et que, pour servir de motif de révocation, « une mauvaise évaluation » devait démontrer de manière convaincante l'incapacité du juge à exercer ses fonctions judiciaires. Il a donc invité les rédacteurs à réviser cette disposition ».

38. Le projet d'article 108 amendé a suivi la recommandation de la Commission et prévoit désormais que les performances insatisfaisantes d'un juge d'après deux évaluations successives ne peuvent constituer la base que d'une « infraction disciplinaire grave », qui ne prévoit pas la révocation des juges mais une amende d'un montant de 20 à 40 % du salaire du juge, pour une période de trois à six mois (article 109 § 3 du projet de loi)¹².

39. Compte tenu de cette modification, la recommandation ci-dessus peut être considérée comme mise en œuvre.

40. De même, bien que dans l'avis de suivi 2023 (§29), la Commission ait recommandé la modification du projet de loi de l'époque afin qu'il ne prévoit pas la révocation du Conseil judiciaire des membres du corps judiciaire qui ont reçu une sanction disciplinaire indépendamment de sa gravité, le projet d'article 20 prévoit toujours qu'« un membre du Conseil judiciaire issu des rangs des juges est également révoqué s'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire », sans aucune considération de la gravité de la faute disciplinaire.

41. Il s'ensuit que cette recommandation spécifique n'a pas été suivie. Dans ce contexte, il convient également de noter que le projet d'article 12 amendé prévoit qu'« un juge dont les performances sont jugées insatisfaisantes ou qui s'est vu infliger une sanction disciplinaire pour des fautes disciplinaires graves et les plus graves ne peut être nommé membre du Conseil de la Justice parmi les juges ». L'alignement du projet d'article 20 sur la recommandation de la Commission conduirait également à son alignement sur le projet d'article 12, et donc à la cohérence globale du projet de loi. Lors des consultations en ligne, les représentants du ministère de la justice se sont déclarés prêts à effectuer cet amendement.

Ouverture d'une procédure disciplinaire par les membres du Conseil judiciaire

42. Dans son avis de suivi 2023 (§31), la Commission de Venise a recommandé de « restreindre la liste des initiateurs potentiels de procédures disciplinaires aux seuls membres du Conseil judiciaire (plutôt qu'au président du tribunal, au président de la juridiction immédiatement supérieure, au président de la Cour suprême ou à la Commission du code de déontologie, comme le prévoient les amendements) ». Il a également suggéré que « les sujets autres que les membres du Conseil judiciaire pourraient se limiter à « informer » le Conseil judiciaire plutôt que d'avoir le pouvoir de déposer une requête pour l'établissement de la responsabilité disciplinaire ».

43. En vertu du projet d'article 110 modifié, « s'il existe des soupçons raisonnables qu'un juge a commis une infraction disciplinaire, la requête visant à établir la responsabilité disciplinaire du juge peut être déposée par un membre du Conseil judiciaire, le président du tribunal, le président de la juridiction immédiatement supérieure et le président de la Cour suprême ». ¹³

¹² En outre, le projet d'article 108 modifié prévoit désormais que la « sanction disciplinaire la plus sévère » peut être imposée si le juge concerné a été condamné pour une infraction le rendant « indigne d'exercer des fonctions judiciaires » ou s'il exerce ses fonctions judiciaires « avec incompétence ou sans conscience », comme défini en détail dans la disposition susmentionnée.

¹³ Les autorités ont fait le commentaire suivant dans le projet de loi qu'elles ont soumis à la Commission : Nous estimons justifiée la décision selon laquelle les personnes visées sont des initiateurs autorisés, car le président de la juridiction organise le travail au sein de la juridiction, exécute le programme de travail et prend des mesures pour l'exécution opportune et correcte des tâches au sein de la juridiction, délibère sur les plaintes et les demandes des citoyens concernant le travail des juges, et il devrait donc avoir également le pouvoir d'engager les procédures appropriées afin d'établir la responsabilité des juges pour leurs manquements au travail". Le fait que les résultats obtenus au Monténégro en termes d'établissement de la responsabilité des juges et des procureurs soient limités, ce qui a également été noté par la Commission européenne dans ses rapports, vient à l'appui de l'affirmation selon laquelle le groupe de personnes pouvant soumettre la proposition d'établissement de la responsabilité disciplinaire des juges ne devrait pas être réduit.

44. Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que la recommandation susmentionnée n'a pas été mise en œuvre par les autorités.

C. Autres recommandations

Transferts de juges

45. Dans l'avis de suivi 2023 (§34), la Commission de Venise a réitéré « qu'une disposition explicite selon laquelle un juge ne devrait pas être transféré contre son gré, en raison d'une restructuration des tribunaux, à un tribunal inférieur à celui où il exerce actuellement ses fonctions de juge, constituerait une garantie importante ».

46. En vertu du projet d'article 85 amendé, « En cas de réorganisation des tribunaux... [le] Conseil judiciaire peut transférer un juge pour travailler dans un autre tribunal de la même juridiction et de la même instance sans son consentement. Dans le cas visé au paragraphe 1 du présent article, le juge conserve le salaire qu'il percevait au tribunal où il travaillait avant la réorganisation ».

47. Compte tenu de la modification susmentionnée, la Commission considère que la recommandation susmentionnée a été suivie.

48. En même temps, la Commission note que le projet d'article 86a amendé prévoit certains avantages financiers/allocations pour les juges qui ont été transférés volontairement et de manière permanente dans des juridictions situées en dehors du lieu de leur résidence habituelle en vertu du projet d'article 86. Ce n'est pas le cas, en vertu du projet de loi actuel, pour les juges qui ont été transférés involontairement en vertu du projet d'article 85. La Commission considère qu'il est raisonnable et souhaitable de modifier le projet de loi afin que les juges transférés involontairement en dehors du lieu de leur résidence habituelle soient traités de la même manière que ceux transférés volontairement. Il est donc recommandé d'harmoniser ces dispositions en conséquence.

Membres du Conseil judiciaire et procédures disciplinaires

49. Dans l'avis de suivi de 2023 (§37), la Commission a recommandé que la loi prévoie explicitement qu'un membre du Conseil judiciaire qui ouvre l'enquête ne doit pas se prononcer sur l'affaire.

50. Le projet d'article 120 amendé est désormais libellé comme suit « Le procureur disciplinaire, le membre du Conseil disciplinaire, le membre du Conseil judiciaire qui a déposé la requête visant à établir la responsabilité disciplinaire du juge ou un membre du Conseil judiciaire ne peut pas prendre part à la procédure visant à déterminer la responsabilité disciplinaire d'un juge *s'il existe des circonstances qui font douter de l'impartialité de ces personnes* [italiques ajoutés]... »

51. Bien que le projet de disposition ait été modifié et comprenne l'expression « membre du Conseil judiciaire qui a déposé la requête visant à établir la responsabilité disciplinaire du juge », il ne prévoit toujours pas l'exclusion absolue d'un membre du Conseil judiciaire qui dépose une requête disciplinaire, mais conditionne son exclusion à des « circonstances qui suscitent des doutes quant à l'impartialité » de cette personne. La Commission de Venise rappelle que, dans les procédures disciplinaires, la personne qui ouvre l'enquête ne doit pas se prononcer sur l'affaire ; en d'autres termes, le membre qui ouvre la procédure disciplinaire en tant qu'« accusateur » ne doit pas prendre part à la détermination des charges en tant que « juge ».

Une distinction claire entre l'autorité qui engage la procédure et l'autorité qui prend les décisions dans ce contexte permet de maintenir et de sauvegarder l'impartialité.

52. Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que sa recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Autres questions

53. Enfin, la Commission note qu'au cours des consultations en ligne, presque tous les interlocuteurs ont exprimé leur profond regret qu'en vertu du projet d'article 51, la formation initiale des juges continuera d'être dispensée uniquement dans la Cour de base de la capitale, Podgorica. Il a été avancé que cette obligation pour tous les nouveaux juges d'effectuer leur formation initiale (qui est de six mois en vertu du projet d'article 54) dans la capitale aura un effet dissuasif sur les jeunes juges, en particulier ceux qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants, qui viennent de l'extérieur de la capitale, en raison des coûts financiers importants qu'ils devront supporter pendant les mois de leur formation initiale.

54. La Commission souligne que l'accès à la magistrature devrait être assuré à toutes les personnes qualifiées issues de tous les secteurs de la société, étant donné que la diversité au sein de la magistrature renforce la confiance du public à son égard¹⁴. Elle encourage donc les autorités à prendre des mesures pour faciliter l'accès à la magistrature des jeunes professionnels venant de toutes les régions du pays, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour vivre dans la capitale pendant la période de formation initiale, une situation qui peut également soulever des questions de discrimination indirecte.

IV. Conclusion

55. La Commission de Venise se félicite des efforts actuellement déployés par le ministère de la Justice du Monténégro pour renforcer l'Etat de droit ainsi que l'indépendance et l'efficacité du pouvoir judiciaire, et du projet de loi qui a été modifié afin de l'aligner sur les recommandations formulées précédemment par la Commission de Venise, notamment dans son Avis de suivi 2023. La Commission salue également l'adoption de la stratégie de communication 2024-2026 du Conseil judiciaire et des tribunaux, qui vise à accroître la transparence du système judiciaire et à renforcer la confiance du public à son égard. Elle encourage les autorités monténégrines à s'appuyer sur les progrès réalisés à ce jour et à poursuivre le travail entrepris, notamment par le biais de consultations publiques dans le cadre des travaux législatifs préparatoires et de l'inclusion de toutes les parties prenantes nationales, tout en maintenant un dialogue constructif avec la Commission de Venise.

56. La Commission de Venise se félicite des amendements apportés au projet de loi. Elle réitère également son évaluation globalement positive du projet de loi, tout en notant que certaines de ses recommandations antérieures n'ont pas encore été reflétées dans le projet de loi.

57. La Commission note, en particulier, qu'un certain nombre de recommandations ont été suivies : l'introduction de l'incompatibilité de l'appartenance au Conseil judiciaire uniquement pour les personnes qui sont des hauts responsables d'un parti politique (avec la réserve que plus de clarté et de cohérence devraient être introduites dans le texte pertinent) ; l'introduction de la règle selon laquelle les présidents par intérim des tribunaux devraient être nommés dans des conditions spécifiques (avec la réserve de la nécessité de reformuler le projet de disposition afin de clarifier l'une de ces conditions) ; l'introduction de nouvelles dispositions concernant l'évaluation des juges de la Cour suprême ; la délimitation claire de la « faute disciplinaire la plus grave » en la dissociant de l'évaluation professionnelle ; la limitation du transfert involontaire de

¹⁴ Voir [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, §26.

juges en raison de la restructuration des tribunaux uniquement aux tribunaux de la même juridiction et de la même instance (avec la réserve que les indemnités prévues dans les cas de transferts volontaires de juges devraient également s'appliquer aux cas de transferts involontaires de juges).

58. D'autres recommandations n'ont pas encore été suivies et restent valables. En particulier, la Commission attire l'attention sur les recommandations suivantes :

- Réglementer le traitement et les autres droits liés au travail des juges par une législation statutaire, comme l'ont entrepris les autorités, le plus tôt possible après l'adoption et l'entrée en vigueur du projet de loi ;
- Introduire en termes clairs l'incompatibilité de l'appartenance d'avocats éminents au Conseil de la magistrature uniquement pour les personnes qui sont de hauts responsables d'un parti politique ;
- Éviter de fixer le seuil bas de 30 % de décisions annulées dans les nouvelles Règles d'évaluation des juges et des présidents de tribunaux, que les autorités se sont engagées à préparer, en optant pour une approche plus souple ;
- Prévoir clairement que la Commission du code de déontologie ne peut qu'« informer » le Conseil de la magistrature de la responsabilité disciplinaire potentielle d'un juge ;
- Modifier le projet de loi pour prévoir que les membres du Conseil de la magistrature ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en cas de faute disciplinaire grave ou très grave ;
- Prévoir que les procédures disciplinaires ne peuvent être engagées que par les membres du Conseil judiciaire ; en outre, dans les cas où la Commission du code de déontologie informe le Conseil judiciaire d'une éventuelle infraction disciplinaire d'un juge, le président de la Commission, en tant que membre du Conseil judiciaire, ne devrait pas participer à la procédure disciplinaire ;
- Prévoir qu'un membre du Conseil judiciaire qui dépose une requête disciplinaire soit totalement exclu de la décision sur cette requête.

59. Enfin, la Commission encourage les autorités à prendre des mesures pour faciliter l'accès à la magistrature des jeunes professionnels venant de toutes les régions du pays, en particulier ceux qui n'ont pas les moyens financiers suffisants pour vivre dans la capitale pendant la période obligatoire de formation initiale.

60. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.