



Strasbourg, le 16 juin 2026

CDL-AD(2026)011

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MONTÉNÉGRO

**AVIS SUR LES SUITES DONNEES
AUX AVIS PRECEDENTS**

SUR

LE PROJET DE LOI SUR LE GOUVERNEMENT

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 147^e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2026)**

Sur la base des observations de

M. Warren NEWMAN (expert, ancien membre, Canada)
M. François SÉNERS (membre suppléant, France)
M. Vladimir VARDANYAN (membre, Arménie)

Opinion co-funded
by the European Union



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
III.	Portée de l'avis	4
IV.	Analyse	4
A.	Suivi des recommandations clés.....	4
1.	Le principe de légalité	4
2.	L'incapacité du Premier ministre d'exercer temporairement ses fonctions	6
B.	Suivi des autres recommandations et nouvelles dispositions.....	7
1.	La composition du gouvernement.....	7
2.	Limiter le nombre de ministères et désigner sept ministères obligatoires.....	7
3.	Statut du vice-Premier ministre.....	8
4.	Quorum pour la tenue des sessions et l'adoption des décisions	8
5.	Responsabilité du gouvernement devant le Parlement	9
6.	Le code de déontologie et le contrôle d'intégrité	10
V.	Conclusion	10

I. Introduction

1. Par lettre du 6 mai 2026, M. Marash Dukaj, le ministre de l'Administration publique du Monténégro a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les suites données sur le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro ([CDL-REF\(2026\)018](#), ci-après « le projet de loi »).
2. M. Warren Newman, M. François Séners et M. Vladimir Vardanyan ont fait office de rapporteurs pour cet avis sur les suites données.
3. Le 22 mai 2026, les rapporteurs, accompagnés de M. Khagani Guliyev et de Mme Tone Sorfonn Moe du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec le ministre de l'Administration publique, des représentants du Cabinet du Premier ministre et des membres du Parlement. Malgré les efforts déployés, il n'a pas été possible d'organiser des réunions en ligne avec des représentants de la société civile et des partenaires internationaux. La Commission remercie les autorités du Monténégro et le Bureau de programme du Conseil de l'Europe à Podgorica pour l'excellente organisation des réunions en ligne.
4. Cet avis 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.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 22 mai 2026. À la suite d'un échange de vues avec Mme Jelena Pejović, directrice générale, ministère de l'Administration publique du Monténégro, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 147^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2026).

II. Contexte

6. La Commission de Venise a déjà rendu deux avis sur les versions précédentes du projet de loi sur le gouvernement du Monténégro à la demande des autorités monténégrines : avis sur le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro ([CDL-AD\(2023\)036](#), ci-après « l'avis de 2023 ») et avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro ([CDL-AD\(2025\)030](#), ci-après « l'avis de 2025 »).
7. Dans la conclusion de l'avis de 2025, la Commission de Venise s'est félicitée que *« le projet de loi révisé répond à la plupart de ses recommandations clés de 2023, en particulier en ce qui concerne le processus législatif transparent et inclusif et le rapport explicatif, la double nationalité pour les membres du gouvernement, la limite supérieure du nombre de ministères, les pouvoirs d'un gouvernement sortant et l'entrée en vigueur de la loi »*.
8. La Commission a également pris note de *« la mise en œuvre partielle de ses deux recommandations clés sur le principe de légalité et l'ancrage constitutionnel et de l'incapacité du vice-Premier ministre à exercer temporairement ses fonctions »*, en attirant l'attention sur ses recommandations clés suivantes à cet égard :

*« - assurer la pleine conformité des chapitres XII et XIII du projet de loi révisé avec la Constitution, ainsi qu'avec les principes de légalité et de séparation des pouvoirs ; aligner le projet de loi révisé sur les articles 103 et 110 de la Constitution. Il est fortement recommandé d'envisager une révision constitutionnelle comme solution plus durable à cet égard ;
- préciser que, dans le cas où le premier vice-Premier ministre ne peut remplacer le Premier ministre en cas d'absence ou d'empêchement temporaire de celui-ci, le vice-Premier ministre qui a le plus d'ancienneté au sein du gouvernement ou qui est le plus âgé exerce temporairement les fonctions de Premier ministre »*.

9. En outre, la Commission a fait référence aux recommandations suivantes en suspens :

« – préciser à l'article 19 que la proposition du Premier ministre concernant la composition du gouvernement doit refléter les objectifs constitutionnels d'équilibre femmes/hommes et de représentation des minorités ;
- reconsidérer les règles concernant le quorum et les majorités de vote établies à l'article 28 du projet de loi révisé ;
- préciser à l'article 3 du projet de loi révisé que l'action du gouvernement est soumise au contrôle parlementaire ;
- prévoir un droit de regard du Parlement concernant le code de déontologie afin d'assurer un contrôle législatif sur ce sujet sensible ;
- élucider davantage les raisons de l'inclusion des personnes morales parmi les catégories protégées à l'article 46 du projet de loi révisé ».

10. Enfin, la Commission a noté que *« compte tenu de l'importance du contrôle d'intégrité et de l'impact possible de ses conséquences sur le processus de formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays, la Commission de Venise recommande de préciser les mesures à prendre, conformément à la Constitution, en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité »*.

11. Il n'existe actuellement aucune loi sur le gouvernement au Monténégro. Le projet de loi en question est une nouvelle version du projet de loi précédent, qui a été révisé à la lumière de l'avis de 2025. Le projet de loi a été adopté par le gouvernement du Monténégro le 19 février 2026 et est actuellement examiné par le Parlement du Monténégro.

III. Portée de l'avis

12. La Commission de Venise se félicite de l'occasion qui lui est donnée d'apporter son expertise sur ce projet de loi. Le présent avis de suivi examinera le projet de loi à la lumière des recommandations clés et autres que la Commission a jugé nécessaire de prendre en compte lors du processus de révision. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de la part de la Commission.

IV. Analyse

A. Suivi des recommandations clés

1. Le principe de légalité

- *assurer la pleine conformité des chapitres XII et XIII du projet de loi révisé avec la Constitution, ainsi qu'avec les principes de légalité et de séparation des pouvoirs ; aligner le projet de loi révisé sur les articles 103 et 110 de la Constitution. Il est fortement recommandé d'envisager une révision constitutionnelle comme solution plus durable à cet égard*

13. La Commission de Venise note d'emblée que l'objet de ce projet de loi, qui concerne la composition et le fonctionnement du gouvernement, ainsi que son interaction avec les autres autorités de l'État, est également régi par la Constitution du Monténégro. En conséquence, comme la Commission de Venise l'a déjà observé, les autorités monténégrines doivent veiller à ce que le projet de loi soit conforme à la Constitution, sans contredire ni ignorer les dispositions constitutionnelles. La législation peut, bien sûr, aller au-delà de certaines exigences minimales de la Constitution, renforcer la mise en œuvre de certains principes sous-jacents de la Constitution, ainsi que fournir davantage de précisions légales telles qu'elles peuvent être envisagées par les termes de la Constitution, mais elle ne doit pas être

incompatible avec ces termes et dispositions¹. En outre, la Commission de Venise réaffirme que la modification des dispositions relatives à la formation du gouvernement ou l'introduction de toute disposition complémentaire affectant le système de contrôle et d'équilibre prévu par la Constitution ne devrait pas être effectuée par une loi ordinaire adoptée à la majorité simple, mais par le biais d'une révision constitutionnelle, conformément à la procédure décrite à l'article 156 de la Constitution du Monténégro, qui requiert une majorité qualifiée des deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement².

14. À cet égard, dans l'avis de 2025, si la Commission de Venise a salué et jugé positive la suppression de plusieurs dispositions introduisant des règles détaillées non prévues par la Constitution concernant la composition du gouvernement, le délai de désignation d'un membre du gouvernement et les pouvoirs d'un gouvernement intérimaire, elle a également recommandé un alignement plus poussé du projet de loi sur la Constitution.

15. La Commission de Venise observe que de nouvelles modifications ont été apportées au chapitre XIII (chapitre XII dans le projet de loi précédent)³ concernant les relations avec le président (suppression de la deuxième partie de l'article 47) et au chapitre XIV (chapitre XIII dans le projet de loi précédent) concernant les relations avec le Parlement (suppression de l'article 52 du projet précédent) afin d'assurer la conformité de ces chapitres avec la Constitution. Toutefois, le projet de loi ne contient aucune modification concernant son alignement sur les articles 103⁴ et 110⁵ de la Constitution.

16. La Commission de Venise ne perd pas de vue que, dans leurs commentaires sur cette recommandation de l'avis de 2025, les autorités monténégrines ont fait valoir que, conformément aux règles de rédaction des lois dans le système juridique monténégrin, il n'est pas approprié de réécrire dans la loi les normes juridiques déjà prévues par la Constitution. Les autorités monténégrines ont réitéré ces arguments lors des réunions en ligne tenues avec la délégation de la Commission de Venise, ainsi que dans leurs commentaires écrits ultérieurs.

17. Toutefois, la recommandation de la Commission de Venise ne visait pas une simple répétition des dispositions constitutionnelles pertinentes dans le projet de loi, mais plutôt l'alignement du texte du projet de loi sur la Constitution afin d'éviter toute incohérence éventuelle entre les deux documents juridiques. À cet égard, la Commission de Venise note que, pour parvenir à un meilleur alignement du projet de loi sur la Constitution, les autorités monténégrines pourraient également envisager d'ajouter un préambule au projet de loi, faisant référence au cadre constitutionnel pertinent.

18. À la lumière des observations susmentionnées, la Commission de Venise estime que la recommandation n'a été suivie que partiellement.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 23, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)030](#), Monténégro – Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 10.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)053](#), Monténégro – Avis urgent sur les amendements à la Loi sur le président du Monténégro, paragraphes 52-53.

³ Pour le texte du projet de loi précédent, voir [CDL-REF\(2025\)025](#).

⁴ L'article 103 (Élection) de la Constitution est libellé comme suit :

« Le président du Monténégro propose le mandataire dans les 30 jours suivant la constitution du Parlement. Le candidat au poste de Premier ministre présente au Parlement son programme et propose la composition du gouvernement.

Le Parlement se prononce simultanément sur le programme du mandataire et sur la proposition de composition du gouvernement ».

⁵ L'article 110 (Cessation du mandat) de la Constitution dispose ce qui suit :

« Le mandat du gouvernement prend fin : à l'expiration du mandat du Parlement, par démission, lorsqu'il perd la confiance du Parlement et s'il ne propose pas le budget avant le 31 mars de l'exercice budgétaire.

Le gouvernement dont le mandat a pris fin poursuit ses travaux jusqu'à l'élection de la nouvelle composition du gouvernement.

Le gouvernement dont le mandat a pris fin ne peut dissoudre le Parlement ».

2. L'incapacité du Premier ministre d'exercer temporairement ses fonctions

- *préciser que, dans le cas où le premier vice-Premier ministre ne peut remplacer le Premier ministre en cas d'absence ou d'empêchement temporaire de celui-ci, le vice-Premier ministre qui a le plus d'ancienneté au sein du gouvernement ou qui est le plus âgé exerce temporairement les fonctions de Premier ministre ;*

19. Le projet de loi répond à cette recommandation en proposant d'ajouter un nouveau paragraphe 3 à l'article 9, qui dispose que « *Si ce vice-Premier ministre est absent ou empêché, un autre vice-Premier ministre désigné par le Premier ministre le remplace, dans le cadre des compétences prévues au paragraphe 2 du présent article* »⁶.

20. La Commission de Venise observe que, conformément à la disposition proposée, si le vice-Premier ministre désigné par le Premier ministre au début du mandat pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement est lui-même absent ou empêché d'exercer ses fonctions, un autre vice-Premier ministre, également désigné par le Premier ministre, le remplace. Cette disposition vise à régler la question de l'exercice des pouvoirs du Premier ministre si le vice-Premier ministre désigné par le Premier ministre au début du mandat est lui-même dans l'incapacité d'exercer ses fonctions.

21. La Commission de Venise note que l'introduction d'une telle règle implique que le gouvernement compte au moins deux vice-Premiers ministres. La Commission de Venise ne voit aucun obstacle juridique à cet égard dans l'ordre juridique monténégrin, puisque l'article 102 de la Constitution et l'article 8 du projet de loi sur le gouvernement prévoient que « *le gouvernement se compose du Premier ministre, d'un ou plusieurs vice-Premiers ministres et des ministres* » et qu'il y a six vice-Premiers ministres au sein de l'actuel gouvernement du Monténégro⁷.

22. La Commission de Venise observe que la solution proposée confère au Premier ministre le pouvoir de désigner un autre vice-Premier ministre si le vice-Premier ministre initialement désigné pour le remplacer est empêché de le faire. Toutefois, contrairement au paragraphe 2 de l'article 9 du projet de loi, le paragraphe 3 proposé de l'article 9 n'exige pas que le Premier ministre désigne un autre vice-Premier ministre au début du mandat. L'absence de cet élément peut sembler problématique compte tenu du fait que si une telle désignation n'est pas effectuée au début du mandat, il sera pratiquement impossible pour le Premier ministre de désigner un autre vice-Premier ministre lorsque ce Premier ministre sera dans l'incapacité d'exercer ses fonctions.

23. Par conséquent, la Commission de Venise estime que le nouveau paragraphe 3 de l'article 9 du projet de loi propose une solution acceptable. En outre, afin d'éviter tout problème pratique à l'avenir, elle recommande que la désignation d'un autre vice-Premier ministre soit également effectuée au début du mandat.

⁶ Le texte intégral de l'article 9 du projet de loi est libellé comme suit (les modifications proposées sont indiquées en gras et soulignées) : « *Le Premier ministre représente le gouvernement **et en dirige les travaux**, en maintenant l'harmonie politique au sein du gouvernement, en convoquant et en présidant les séances du gouvernement, en signant les actes adoptés par le gouvernement, en coordonnant les activités des membres du gouvernement et en s'acquittant des autres responsabilités prévues par la Constitution et la loi.*

*Au début de son mandat, le Premier ministre désigne un vice-Premier ministre chargé de le remplacer **en cas d'absence** ou d'empêchement, dans les limites des pouvoirs qui lui sont délégués.*

Si ce vice-Premier ministre est absent ou empêché, un autre vice-Premier ministre désigné par le Premier ministre le remplace, dans le cadre des compétences prévues au paragraphe 2 du présent article.

Le Premier ministre est responsable devant le Parlement du Monténégro (ci-après dénommé « le Parlement »).

⁷ Informations disponibles sur le site web officiel du gouvernement monténégrin : www.gov.me/en/deputy-prime-minister

24. En conséquence, la recommandation de la Commission peut être considérée comme suivie.

B. Suivi des autres recommandations et nouvelles dispositions

1. La composition du gouvernement

- *préciser à l'article 19 que la proposition du Premier ministre concernant la composition du gouvernement doit refléter les objectifs constitutionnels d'équilibre femmes/hommes et de représentation des minorités*

25. L'article 8 du projet de loi répond à la recommandation de la Commission de Venise concernant l'équilibre entre les sexes et la représentation des minorités dans la composition du gouvernement. Il dispose que *« au moins 40 % des membres du gouvernement doivent appartenir au sexe le moins représenté. Si le gouvernement compte plus d'un vice-Premier ministre, au moins un vice-Premier ministre doit appartenir au sexe le moins représenté. Si le gouvernement compte plus de deux vice-Premiers ministres, au moins un d'entre eux doit être issu des peuples minoritaires et d'autres communautés nationales minoritaires »*.

26. La Commission de Venise se félicite de l'introduction de cette disposition qui établit des règles claires relatives à l'équilibre entre les sexes et à la représentation des minorités dans la composition du gouvernement, reflétant ainsi les objectifs constitutionnels d'équilibre entre les sexes⁸ et de représentation des minorités⁹. La Commission estime que la disposition proposée constitue une mesure appropriée pour garantir la base juridique nécessaire à la mise en œuvre effective de l'équilibre entre les sexes et de la représentation des minorités dans la composition du gouvernement. La Commission de Venise considère que l'adoption de cette disposition est d'autant plus importante qu'il n'y a actuellement aucun vice-Premier ministre appartenant au sexe le moins représenté au sein du gouvernement du Monténégro.

27. La Commission de Venise estime que la recommandation a été pleinement suivie.

2. Limiter le nombre de ministères et désigner sept ministères obligatoires

28. La Commission de Venise observe que, contrairement aux versions précédentes du projet de loi, le projet de loi en question ne prévoit aucune limitation quant au nombre de vice-Premiers ministres ou de ministres au sein d'un gouvernement. La seule restriction à cet égard dans le projet de loi est qu'un gouvernement peut compter au maximum deux ministres sans portefeuille, comme le proposaient les précédents projets de loi (article 8). De plus, à l'instar des précédents projets de loi, l'article 12 du projet de loi désigne sept ministères obligatoires au sein d'un gouvernement, indiquant que leurs domaines administratifs ne peuvent être fusionnés avec d'autres domaines administratifs.

29. L'absence de limitation du nombre de ministères au sein d'un gouvernement ne soulève en principe aucun problème de compatibilité avec les normes internationales. Comme l'a précédemment observé la Commission de Venise, d'un point de vue du droit comparé, la flexibilité semble être la règle et la limitation l'exception dans ce domaine¹⁰. En outre, cette

⁸ L'article 18 (égalité entre les sexes) de la Constitution dispose ce qui suit : « *L'État garantit l'égalité entre les femmes et les hommes et met en œuvre une politique d'égalité des chances* ».

⁹ Le paragraphe 10 de l'article 79 (protection de l'identité) de la Constitution dispose ce qui suit : « *Les personnes appartenant à des nations minoritaires et à d'autres communautés nationales minoritaires se voient garantir les droits et libertés qu'elles peuvent exercer individuellement ou collectivement avec d'autres, comme suit : ... 10) le droit à une représentation proportionnelle dans les services publics, les autorités de l'État et les organes d'autonomie locale* ».

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)034](#), Kosovo – Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 33.

approche est également conforme à l'article 102 de la Constitution du Monténégro, qui dispose que « *le gouvernement se compose du Premier ministre, d'un ou plusieurs vice-Premiers ministres et des ministres* », sans prévoir aucune limitation.

30. Par conséquent, la Commission de Venise considère que l'absence de limitation du nombre de Vice-Premiers ministres ou de ministres au sein d'un gouvernement n'est pas incompatible avec les normes internationales.

31. La Commission de Venise estime que la recommandation a été pleinement suivie.

3. Statut du vice-Premier ministre

32. La Commission de Venise observe que le paragraphe 3 de l'article 11 du projet de loi prévoit qu'« *un vice-Premier ministre peut être ministre* ». La Commission de Venise estime nécessaire de rappeler que le projet de loi initial prévoyait que « *en règle générale, le vice-Premier ministre est un ministre* » et, dans son avis de 2023, la Commission de Venise a noté que « *l'utilisation de l'expression «en règle générale» peut créer un malentendu sur la possibilité d'avoir des vice-Premiers ministres sans le statut de ministre. La question de la possibilité de combiner le poste de ministre (y compris sans portefeuille) avec celui de vice-Premier ministre devrait être clarifiée* »¹¹. Le projet de loi révisé de 2025 proposait une nouvelle formulation, indiquant que le vice-Premier ministre ne peut occuper la fonction de ministre. Dans son avis de 2025, la Commission de Venise s'est félicitée de cette clarification du statut du vice-Premier ministre¹².

33. La Commission de Venise note que la nouvelle disposition semble être similaire dans sa formulation à celle proposée dans le projet de loi initial de 2023. Au cours des discussions, les autorités monténégrines ont déclaré que la possibilité pour un vice-Premier ministre de cumuler la fonction de ministre avec celle de vice-Premier ministre avait très bien fonctionné dans la pratique et avait prouvé son efficacité au Monténégro. La Commission de Venise prend note de ces explications. Toutefois, elle renvoie à ses observations précédentes selon lesquelles, comme dans le cas de l'expression « *en règle générale* », l'expression « *peut être* » peut prêter à confusion quant à la possibilité d'avoir des vice-Premiers ministres sans le statut de ministre. En outre, il n'est pas clair si un vice-Premier ministre peut également cumuler la fonction de ministre sans portefeuille avec celle de vice-Premier ministre. En conséquence, la Commission de Venise estime que des précisions supplémentaires sont nécessaires à cet égard.

34. La Commission de Venise estime que la recommandation a été partiellement suivie.

4. Quorum pour la tenue des sessions et l'adoption des décisions

- *reconsidérer les règles concernant le quorum et les majorités de vote établies à l'article 28 du projet de loi révisé*

35. La nouvelle formulation de l'article 28¹³ du projet de loi prévoit que les décisions du gouvernement sont prises à la majorité des voix des membres du gouvernement présents,

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 70.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)030](#), Monténégro – Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 38.

¹³ L'article 28 du projet de loi est libellé comme suit (les modifications proposées sont indiquées en gras et soulignées) :

« *Le gouvernement siège et prend ses décisions si plus de la moitié de ses membres sont présents à la séance. Le gouvernement prend ses décisions à la majorité des voix des membres présents. En cas d'égalité des voix,*

conformément à la recommandation formulée précédemment par la Commission de Venise¹⁴. La nouvelle formulation précise également qu'en cas d'égalité des voix, le Premier ministre dispose d'une voix prépondérante. L'exigence de la majorité des voix des membres du gouvernement a été maintenue uniquement pour les décisions prises en période d'état de guerre ou d'état d'urgence.

36. La Commission de Venise se félicite de la révision des règles relatives au quorum et aux majorités de vote conformément à ses recommandations et considère que celles-ci ont été pleinement suivies.

5. Responsabilité du gouvernement devant le Parlement

- *préciser à l'article 3 du projet de loi révisé que l'action du gouvernement est soumise au contrôle parlementaire*

37. L'article 3 du projet de loi dispose que « *le gouvernement agit de manière indépendante dans le cadre de ses compétences* », sans prévoir de disposition particulière concernant la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. La Commission de Venise observe que, bien que différentes dispositions du projet de loi prévoient la responsabilité de différents membres du gouvernement devant le Parlement (l'article 9 pour la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement, l'article 11 pour la responsabilité du vice-Premier ministre devant le Parlement, et l'article 13 pour la responsabilité du ministre devant le Parlement), il n'existe aucune disposition générale concernant la responsabilité de l'ensemble du gouvernement devant le Parlement dans le projet de loi. La Commission de Venise est également consciente de l'absence d'une telle disposition dans la Constitution du Monténégro. Toutefois, les pouvoirs du Parlement d'élire et de révoquer le gouvernement (articles 106, 107 et 110 de la Constitution) impliquent clairement la responsabilité du gouvernement devant le Parlement au Monténégro. À cet égard, la Commission de Venise estime nécessaire de rappeler que les systèmes parlementaires, comme au Monténégro, se caractérisent par le fait que le gouvernement est collectivement responsable devant le Parlement¹⁵.

38. Par conséquent, la Commission de Venise estime que, pour éviter toute ambiguïté, il serait préférable de préciser que l'action du gouvernement est soumise à la responsabilité parlementaire, comme cela est entendu dans d'autres dispositions du projet de loi et de la Constitution. La Commission de Venise considère donc que cette recommandation n'a pas été suivie.

39. La Commission de Venise observe également que le projet de loi précise, dans son article 20, que le Premier ministre et les membres du gouvernement prêtent serment « *devant les députés au Parlement* » immédiatement après avoir été élus par le Parlement. La Commission de Venise se félicite de cette clarification, qui est conforme à la recommandation qu'elle avait formulée dans son avis de 2023¹⁶.

***la décision est réputée adoptée si le Premier ministre a voté en sa faveur. En cas d'état de guerre ou d'état d'urgence déclaré, les décisions sont prises à la majorité des voix de l'ensemble des membres du gouvernement* ».**

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 65, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)030](#), Monténégro – Avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 31.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)016](#), Rapport sur les relations entre le Parlement et le gouvernement : confiance et responsabilité, paragraphe 5.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphe 70.

6. Le code de déontologie et le contrôle d'intégrité

- *prévoir un droit de regard du Parlement concernant le code de déontologie afin d'assurer un contrôle législatif sur ce sujet sensible*
- *compte tenu de l'importance du contrôle d'intégrité et de l'impact de ses conséquences sur le processus de formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays, la Commission de Venise recommande de préciser les mesures à prendre, conformément à la Constitution, en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité*

40. Le projet de loi ne contient aucune disposition relative à un droit de contrôle parlementaire concernant le code de déontologie. Au cours des discussions avec les interlocuteurs, la délégation de la Commission de Venise a été informée que le code de déontologie serait adopté sous la forme d'un règlement gouvernemental et publié au Journal officiel après son adoption. La Commission de Venise est consciente qu'il pourrait y avoir certaines difficultés pratiques à soumettre le code de déontologie, qui doit être adopté sous la forme d'un règlement gouvernemental, à l'examen du Parlement. Elle note toutefois que l'objectif d'un tel examen est d'aider les citoyens à mieux contrôler la transparence des pratiques gouvernementales¹⁷. La Commission de Venise considère que cette recommandation n'a pas été suivie.

41. La Commission de Venise note que le projet de loi ne contient aucune disposition concernant les conséquences pour la formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité. Plusieurs interlocuteurs ont fait valoir qu'aucune restriction ne pouvait être adoptée quant à la composition du gouvernement en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité, car la Constitution du Monténégro ne prévoit pas de telles restrictions. Ils ont en outre indiqué qu'une réforme constitutionnelle dans ce domaine était en cours.

42. La Commission de Venise prend note de ces informations et reconnaît la difficulté d'adopter au niveau législatif les dispositions pertinentes concernant les conséquences pour la formation du nouveau gouvernement et le fonctionnement des institutions du pays en l'absence de dispositions constitutionnelles en la matière. Elle se félicite de la préparation d'une réforme constitutionnelle dans ce domaine. La Commission de Venise ne perd pas non plus de vue le fait que la question du contrôle d'intégrité est actuellement examinée par le GRECO dans le cadre de la cinquième série d'évaluations du GRECO¹⁸.

43. Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission de Venise recommande que, à la suite de la réforme constitutionnelle pertinente, les mesures à prendre en cas de résultats négatifs au contrôle d'intégrité soient précisées au niveau législatif dans les meilleurs délais.

V. Conclusion

44. À la demande du ministre de l'Administration publique du Monténégro, la Commission de Venise a évalué le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro. Dans le présent avis de suivi, la Commission de Venise a examiné dans quelle mesure le projet de loi suit les deux avis précédents de la Commission sur le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)036](#), Monténégro – Avis sur le projet de loi sur le Gouvernement, paragraphe 70.

¹⁸ Voir : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/montenegro>

45. La Commission de Venise salue les efforts déployés par les autorités monténégrines pour réviser le projet de loi sur le gouvernement du Monténégro à la lumière des recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis précédents. En particulier, la Commission de Venise se félicite que sa recommandation clé concernant l'incapacité du Premier ministre à exercer temporairement ses fonctions, ainsi que d'autres recommandations concernant l'équilibre entre les sexes et la représentation des minorités dans la composition du gouvernement, la limitation du nombre de ministères et la désignation de sept ministères obligatoires, le quorum pour la tenue des séances et l'adoption des décisions, et plusieurs autres recommandations aient été suivies.

46. La Commission prend également note de la mise en œuvre partielle de sa recommandation clé relative au principe de légalité. En particulier, la Commission attire l'attention des autorités sur la recommandation clé suivante, qui reste en suspens :

- assurer que le projet de loi soit pleinement conforme à la Constitution, notamment à ses articles 103 et 110, conformément au principe de légalité.

47. En outre, la Commission renvoie aux autres recommandations suivantes qui n'ont pas encore été mises en œuvre :

- préciser à l'article 3 du projet de loi que l'action du gouvernement est soumise à la responsabilité parlementaire ;
- prévoir un droit de contrôle du Parlement concernant le code de déontologie afin d'assurer un certain niveau de contrôle législatif sur ce sujet sensible ;
- clarifier le statut du vice-Premier ministre.

48. Enfin, la Commission de Venise recommande que, à la suite de la réforme constitutionnelle pertinente, les mesures à prendre en cas de résultats négatifs du contrôle d'intégrité soient précisées au niveau législatif dans les meilleurs délais.

49. D'autres recommandations visant à apporter des améliorations supplémentaires sont formulées dans la section consacrée à l'analyse.

50. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités monténégrines pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.