

Commentaire préliminaire pour la discussion sur le chapitre relatif aux Droits de l'Homme du projet de Constitution albanaise

Remarques générales

Le texte actuel diffère fondamentalement, en tout cas dans sa présentation, de celui examiné par la Commission en novembre 1991 :

- il semble moins inspiré par la CEDH;
- il est nettement plus bref;
- il aborde les différentes questions dans un ordre différent;
- il ne comporte plus de titres d'articles.

En ce qui concerne les deux derniers points, on peut relever qu'il serait plus commode que chaque article soit accompagné d'une note marginale; il apparaît même nécessaire de séparer les droits sociaux des autres droits fondamentaux.

L'art. 24 est relatif à la citoyenneté, l'art. 26 aux droits politiques; l'art. 30 al. 1 se réfère à la limitation des libertés, l'art. 45 contient le principe d'égalité, tandis que l'art. 47 concerne le recours effectif en cas de violation de la Constitution. Les autres dispositions sont consacrées aux libertés individuelles. Ne serait-il pas souhaitable de regrouper chacun de ces thèmes sous un intitulé différent ? Cela permettrait de structurer le texte plus clairement. En particulier, il faut constater que la disposition sur la restriction des libertés (art. 30 al. 1) est extrêmement succincte et qu'il vaudrait mieux s'inspirer à cet égard des règles de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui sont plus précises (voir par exemple l'art. 8 par. 2 CEDH).

Examen article par article

Venons-en maintenant à l'examen article par article du projet de Constitution. Nous visons à comparer le projet actuel avec celui qui a été soumis à la Commission en novembre 1991, en nous référant aux remarques figurant dans le document CDL(91) 37.

Article 17 Liberté de pensée, de conscience et de religion, de presse et de communication en général

Les matières traitées dans les anciens art. 15 et 16 font l'objet d'un seul article, beaucoup plus bref. Il n'est en particulier plus fait allusion aux mass media. Le droit à l'information est par contre nouveau.

Article 18 Droit au respect de la vie privée

Le texte a été très largement modifié par rapport à l'ancien art. 14. La Commission avait relevé que l'ancien art. 14 comprenait trois différents thèmes; le nouvel art. 18 en comprend cinq (la consultation des données personnelles et les contrôles d'identité en plus des thèmes déjà mentionnés en 1991). Concernant le respect du domicile, des dispositions plus restrictives ont été adoptées, conformément à l'avis de la Commission.

Article 19 Liberté d'association

Cf. l'ancien art. 18. Le terme "association" n'est toujours pas retenu. Le texte est abrégé. Les restrictions aux droits des fonctionnaires ne sont plus limitées aux activités politiques. Il n'est plus fait de différence entre nationaux et étrangers, conformément à la suggestion de la Commission.

Article 20 Liberté de réunion

Cf. l'ancien art. 17. Conformément à l'avis de la Commission, ce droit a été étendu aux étrangers. On peut se demander si l'expression "may not be restricted", nouvellement introduite, ne va pas trop loin.

Article 21 Droit de propriété

Cf. l'ancien art. 20, grandement simplifié. Selon l'avis de la Commission, ce droit a été étendu aux étrangers, et le terme de "compensation" a remplacé celui de "remuneration". Les paragraphes 5 et 6 de l'ancien art. 20, sur la liberté économique, ont disparu.

Article 22 Droit de grève

Il serait souhaitable de faire figurer les droits sociaux à part (cf. remarques générales). Le droit de grève subsiste, mais le reste de l'ancien art. 38 (liberté syndicale, liberté contractuelle dans le domaine du travail) a disparu.

Article 23 Droit de pétition

L'ancien art. 41 était plus précis. Notons que le droit n'est plus réservé aux nationaux (cf. l'avis de la Commission).

Article 24 Citoyenneté

Relevons l'emplacement singulier de cette règle. Doit-elle d'ailleurs figurer dans les droits fondamentaux ? L'ancien art. 25 ne concernait que la perte de la citoyenneté; le retrait involontaire de celle-ci est maintenant impossible.

Article 25 Liberté de circulation

Voir les anciens art. 21-23. La liberté de circulation est reconnue aux étrangers, sous réserve du droit de quitter le pays et d'y retourner. Pour respecter le droit international, il devrait pourtant ne pas être fait obstacle au droit de quitter le pays pour les étrangers. Contrairement à l'avis de la Commission, le terme "déportation" est maintenu, et il n'est pas davantage tenu compte du Protocole n° 7 à la CEDH.

Article 26 Droits politiques

Le texte a été abrégé (par rapport à l'ancien art. 26). Il n'est plus fait référence à des exceptions.

Article 27 Droit à la vie

Cf. l'ancien art. 2. Le droit à la vie n'est plus affirmé en tant que tel, mais le texte renvoie à la loi. Cf. l'art. 2 CEDH.

La variante relative à la peine de mort déroge à l'égalité des sexes, en excluant de cette sanction toutes les femmes - et non plus seulement les femmes enceintes. Il n'est plus fait allusion à l'avortement.

Article 28 Interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants

Cf. l'ancien art. 3. Conformément à l'avis de la Commission, les peines ont été mentionnées et la référence à la loi supprimée.

Article 29 Interdiction des travaux forcés

Cf. l'ancien art. 4. Certaines modifications ont été introduites, sur la base de l'art. 4 CEDH.

Article 30

Al. 1 : Restrictions des libertés : simple référence, sommaire, au "due process of law". Voir remarques générales.

Al. 2 : Garanties de procédure : Reprend une partie de l'ancien art. 5. Il a été tenu compte de l'avis de la Commission relativement à l'introduction de la notion de tribunal indépendant. Il n'est pas précisé explicitement que les garanties de procédure valent devant toutes les juridictions.

Al. 3 : Publicité des audiences : nouveau; seule l'exception est mentionnée !

Article 31 Non-rétroactivité des lois pénales

Conformément à l'avis de la Commission, la question a fait l'objet d'un article spécifique. Cf. l'art. 8 al. 1 ancien.

Article 32 Droits relatifs à l'arrestation et à la détention

Cf. l'ancien art. 12 et la critique de la Commission. Le texte de l'ancien al. 1 était trop étroit; le nouveau apparaît par contre beaucoup trop large : il conviendrait de limiter les causes de détention à celles prévues par l'art. 5 al. 1 CEDH.

Article 33 Garantie contre l'auto-incrimination

Repris de l'ancien art. 5 al. 4.

Article 34 Présomption d'innocence

Développe l'ancien art. 8 al. 2.

Article 35 Garantie contre les jugements par défaut

Apparaît trop absolue. Cf. la remarque sur l'ancien art. 5 al. 3.

Article 36 Garanties de procédure pénale

Cf. l'ancien art. 11. Le texte a été modifié. On peut se demander pourquoi l'art. 6 al. 3 CEDH n'est pas repris tel quel.

Article 37 Ne bis in idem

Cf. l'ancien art. 10. Le second alinéa est nouveau : introduit-il l'impossibilité de recourir contre un acquittement ?

Article 38 Droit au recours

Cf. l'ancien art. 7. Le droit à un recours judiciaire est précisé, conformément à l'avis de la Commission; il s'étend, semble-t-il, à toutes les affaires jugées par un tribunal.

Article 39 Droit à la réhabilitation

Al. 1 : cf. l'ancien art. 9. Le droit en question devient un droit de l'homme et non du seul citoyen, selon l'avis de la Commission. Il est maintenant limité aux cas de condamnation, et ne concerne plus la détention préventive ou d'autres formes d'internement.

Al. 2 : devrait plutôt figurer à l'art. 28. Cf. l'ancien art. 13, abrégé.

Article 40 Droit à l'éducation

Cf. l'ancien art. 32, grandement modifié et simplifié. Le 4^e alinéa, peut-être pour des questions de traduction, n'est pas très clair.

Article 41 Droit à la sécurité sociale

Cf. l'ancien art. 39. La sécurité sociale n'est plus réservée aux "employees". Le droit à l'assistance sociale n'est plus mentionné.

Article 42 Droit au mariage

Cf. l'ancien art. 19. Contrairement à l'avis de la Commission, le texte de l'art. 12 CEDH n'a pas été repris. Certains passages de l'ancien art. 31 ont par contre été repris.

Article 43 Protection spéciale des enfants, des jeunes et des femmes enceintes

Cf. les anciens art. 31 al. 4 et 37. On peut se demander si un droit susceptible de mise en oeuvre par les tribunaux est introduit (cf. *ad* art. 47).

Article 44 Soins médicaux

Cf. l'ancien art. 34. Le droit aux soins médicaux est étendu aux étrangers. Le texte est simplifié. La disposition est rédigée dans le sens d'un droit individuel.

Article 45 Egalité

Cf l'ancien art. 27. Le principe d'égalité a été restreint aux citoyens, ce qui est critiquable. L'égalité dans la loi n'apparaît plus. La liste des critères suspects est raccourcie (relevons notamment la disparition du terme "langue").

Article 46 Droits des minorités

Cf l'ancien art. 29, mais apparaît plus restrictif. L'al. 1 garantit des droits collectifs, ce qui pose un problème de mise en oeuvre par les tribunaux.

Article 47 Garanties judiciaires

Cf l'ancien art. 40. Il semble que tous les droits garantis par le chapitre en question de la Constitution devraient être susceptibles de mise en oeuvre judiciaire. Cela pose un problème sérieux pour les droits sociaux et collectifs.

Voici maintenant un tableau synoptique des dispositions de l'ancien projet et des dispositions correspondantes du nouveau, qui ne peut être que schématique.

<u>Projet 1991</u>	<u>Projet 1993</u>
Art. 1er	-
Art. 2	Art. 27
Art. 3	Art. 28
Art. 4	Art. 29
Art. 5	Art. 30, 33, 35
Art. 6	-
Art. 7	Art. 38
Art. 8	Art. 31, 34
Art. 9	Art. 39 al. 1
Art. 10	Art. 37
Art. 11	Art. 36
Art. 12	Art. 32
Art. 13	Art. 39 al. 2
Art. 14	Art. 18
Art. 15	Art. 17 al. 1
Art. 16	Art. 17 al. 2-4
Art. 17	Art. 20
Art. 18	Art. 19
Art. 19	Art. 42
Art. 20	Art. 21
Art. 21	Art. 25 al. 1
Art. 22	Art. 25 al. 2
Art. 23	Art. 25 al. 3
Art. 24	-
Art. 25	Art. 24
Art. 26	Art. 26
Art. 27	Art. 45
Art. 28	Art. 45 al. 2
Art. 29	Art. 46
Art. 30	-
Art. 31	(Art. 42)
Art. 31 al. 4	Art. 43
Art. 32	Art. 40
Art. 33	-
Art. 34	Art. 44
Art. 35	-
Art. 36	-
Art. 37	Art. 43
Art. 38 al. 1-2	-
Art. 38 al. 3-4	Art. 22
Art. 39	Art. 41
Art. 40	Art. 47
Art. 41	Art. 23
Art. 42	-
Art. 43	-
Art. 44	-

<u>Projet 1993</u>	<u>Projet 1991</u>
Art. 17 al. 1	Art. 15
Art. 17 al. 2-4	Art. 16
Art. 18	Art. 14
Art. 19	Art. 18
Art. 20	Art. 17
Art. 21	Art. 20
Art. 22	Art. 38 al. 3-4
Art. 23	Art. 41
Art. 24	Art. 25
Art. 25 al. 1	Art. 21
Art. 25 al. 2	Art. 22
Art. 25 al. 3	Art. 23
Art. 26	Art. 26
Art. 27	Art. 2
Art. 28	Art. 3
Art. 29	Art. 4
Art. 30	Art. 5 al. 1-2
Art. 31	Art. 8 al. 2
Art. 32	Art. 12

Art. 33	Art. 5 al. 4
Art. 34	Art. 8 al. 1
Art. 35	Art. 5 al. 3
Art. 36	Art. 11
Art. 37	Art. 10
Art. 38	Art. 7
Art. 39 al. 1	Art. 9
Art. 39 al. 2	Art. 13
Art. 40	Art. 32
Art. 41	Art. 39
Art. 42	Art. 19, (31)
Art. 43	Art. 37
Art. 44	Art. 34
Art. 45	Art. 27, 28
Art. 46	Art. 29
Art. 47	Art. 40

On constate donc qu'un certain nombre de dispositions n'ont pas été reprises, soit les articles

1er : liberté et égalité en rapport avec la dignité et les droits

6 : interdiction de la contrainte par corps

20 al. 5-6 : liberté économique

24 : droit à l'asile politique

30 : protection des citoyens à l'étranger

33 : droit à la culture et droits d'auteur

35 : droit à l'environnement

36 : droit au travail

38 al. 1-2 : liberté syndicale et liberté contractuelle en matière de droit du travail

42 : devoirs des citoyens

43 : restriction des droits en cas de loi martiale

44 : interdiction de l'abolition ou de l'extension des restrictions des droits

Présentons maintenant sur deux colonnes le texte de la CEDH et les normes du projet 1993.

CEDH	Projet 1993
Art. 1er	pas de problème particulier
Art. 2	Art. 27
Art. 3	Art. 28
Art. 4	Art. 29
Art. 5	Art. 32
Art. 6	Art. 30, 34, 36
Art. 7	Art. 31
Art. 8	Art. 18
Art. 9	Art. 17 al. 1
Art. 10	Art. 17 al. 2-3
Art. 11	Art. 19, 20
Art. 12	Art. 42
Art. 13	Art. 13
Art. 14	Art. 46
Art. 15, 16, 17	-

Essayons de voir dans quelle mesure le texte proposé, par son contenu, est conforme à la CEDH, en reprenant plus en détail les diverses dispositions de celle-ci.

Art. 1er CEDH

De façon générale, le nouveau texte ne réserve plus les droits aux citoyens. Il en va autrement pour les droits politiques et le droit de quitter le pays et d'y retourner : art. 25-26, ce qui ne pose pas de problème au regard de la CEDH. Par contre, un problème sérieux se pose si le principe d'égalité ne concerne que les Albanais : voir *ad* art. 45 du projet et *ad* art. 14 CEDH.

Art. 2 CEDH

L'art. 27 du projet est conforme à cette disposition, sous réserve du cas où le châtiment capital serait possible uniquement envers les hommes - il y aurait alors violation de l'art. 14 CEDH.

Art. 3 CEDH

L'art. 28 du projet reprend pour l'essentiel cette disposition.

Art. 4 CEDH

L'al. 1 n'est pas repris. Pour le reste, la disposition de l'art. 29 semble plutôt plus libérale que l'art. 4 CEDH.

Art. 5 CEDH

L'art. 32 est nettement plus bref que l'art. 5 CEDH. Rappelons que la définition des cas de privation de liberté apparaît trop vague (cf. l'art. 5 al. 1 CEDH). Il n'est pas prévu que la personne soit informée des raisons de son arrestation dans une langue qu'elle comprend (cf. l'art. 5 al. 2 CEDH). Les al. 3-5 de l'art. 32 ne reprennent que partiellement l'art. 5 al. 3-4 CEDH. L'art. 5 al. 5 CEDH n'est pas repris.

Art. 6 CEDH

Les art. 30, 34 et 36 du projet ne reprennent que partiellement cette disposition. L'art. 34 correspond plus ou moins à l'art. 6 al. 2 CEDH, l'art. 36 à l'art. 6 al. 3 CEDH. Cependant, l'art. 6 al. 3 let. d n'est pas repris entièrement - en ce qui concerne les témoins à décharge -, pas plus que l'art. 6 al. 3 let. a en ce qui concerne le droit à être informé dans une langue comprise.

Art. 7 CEDH

L'art. 31 du projet apparaît conforme à cette disposition (il est clair que le terme de "crime" doit concerner toute infraction pénale).

Art. 8 CEDH

L'art. 18 du projet apparaît plus libéral que l'art. 8 CEDH. Cependant, l'importance des divergences entre les deux textes rend difficile une comparaison et atténue la portée de cette affirmation.

Art. 9 CEDH

La liberté de pensée, de conscience et de religion est affirmée à l'art. 17 al. 1 du projet, sans plus de précision. La conformité à l'art. 9 CEDH dépendrait donc beaucoup des autorités d'application.

Art. 10 CEDH

La remarque formulée relativement à l'art. 9 CEDH vaut encore davantage en ce qui concerne l'art. 10. L'art. 17 al. 2-4 est beaucoup plus bref que l'art. 10 CEDH. La référence aux abus de la liberté d'expression peut permettre de sérieuses restrictions de celle-ci.

Art. 11 CEDH

L'art. 19 du projet, relatif à la liberté d'association, est, lui aussi, très succinct, et l'expression "lawful purpose" pourrait être interprétée restrictivement. La liberté syndicale n'est plus mentionnée par le projet. L'art. 20 sur la liberté de réunion est par contre très libéral.

Art. 12 CEDH

On peut à nouveau se demander si le texte de l'art. 42 ne devrait pas reprendre cette disposition.

Art. 13 CEDH

L'art. 40 du projet semble exprimer la même idée, mais la divergence des textes peut faire naître des doutes.

Art. 14 CEDH

Le principe d'égalité est affirmé de manière générale à l'art. 45 du projet. Il ne concerne cependant que les citoyens. La liste des critères expressément suspects est plus brève dans le projet qu'à l'art. 14 CEDH.

Les art. 15 et 16 CEDH ne sont pas repris, mais cela ne pose pas de problème, puisqu'il s'agit de dispositions permettant des restrictions des libertés.

Par contre, les art. 17 et 18 CEDH, qui étaient repris pour l'essentiel par l'art. 44 du projet de 1991, n'ont plus d'équivalent dans le nouveau texte.

En outre, il convient de répéter que la question des restrictions des libertés n'est pas réglée de façon vraiment satisfaisante (art. 30 al. 1 du projet notamment).