



Strasbourg, 19 juin 2020

CDL-AD(2020)010

Avis n° 978/2020

Or. angl.

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

ALBANIE

AVIS

**SUR LA NOMINATION DES JUGES
À LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**Adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020
par procédure écrite en remplacement
de la 123^e session plénière**

Sur la base des commentaires de :

**Oliver KASK (membre, Estonie)
Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)
Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
Hanna SUCHOCKA (présidente honoraire)
Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	Le cadre constitutionnel et légal.....	3
1.	La Cour constitutionnelle	3
2.	Le processus de réévaluation (vérification).....	7
3.	Le Conseil des nominations judiciaires (CNJ).....	7
B.	La procédure de nomination des nouveaux membres de la Cour constitutionnelle .	8
III.	Analyse	12
A.	Remarques générales.....	12
B.	L'interprétation du modèle constitutionnel	13
C.	Les répercussions du processus de réévaluation.....	15
D.	Le rôle du Conseil des nominations judiciaires (CNJ)	17
E.	L'incident de procédure.....	18
IV.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 30 décembre 2019, le Président du Parlement albanais, M. Gramoz Ruci, a demandé à la Commission de Venise d'élaborer un avis sur « la nomination des juges à la Cour constitutionnelle d'Albanie » (CDL-REF(2020)016). Le 21 janvier 2020, le Président de l'Albanie, M. Ilir Meta, a sollicité un avis sur le même sujet.

2. Les rapporteurs du présent avis ont été MM. Kask, Kuijer, Pinelli, M^{mes} Nussberger, Suchocka et M. Tuori.

3. Une délégation de la Commission composée de M. Pinelli, M^{mes} Nussberger et Suchocka et M. Kuijer, accompagnés de M. Schnutz Dürr, du Secrétariat, s'est rendue les 13 et 14 février 2020 à Tirana où elle a rencontré (par ordre chronologique) le président de l'Assemblée, les membres de la commission d'enquête de l'Assemblée, le Président de l'Albanie, des représentants de la Cour constitutionnelle, l'Avocate du peuple (médiatrice), des représentants des Conseils des nominations judiciaires 2019 et 2020 et des représentants des milieux diplomatiques. La Commission remercie les autorités albanaises ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise des dispositions pertinentes de la Constitution, de la loi sur la Cour constitutionnelle et de la loi sur les institutions de gouvernance du système judiciaire. La législation applicable est disponible en anglais sur le site du programme Euralius de l'Union européenne¹. La traduction pourrait ne pas refléter en tous points avec précision la version originale.

5. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Tirana. Il a été adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020 dans le cadre d'une procédure écrite qui a remplacé la 123^e session plénière de la Commission en raison de la pandémie de COVID-19.

II. Contexte

A. Le cadre constitutionnel et légal

1. La Cour constitutionnelle

6. La Constitution albanaise a été modifiée en 2016¹, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la Cour constitutionnelle. L'article 125 de la Constitution actuelle est ainsi libellé :

1. *La Cour constitutionnelle est composée de 9 (neuf) membres. Trois membres sont nommés par le Président de la République, trois membres sont élus par l'Assemblée et trois membres sont élus par la Cour suprême. Les membres sont sélectionnés parmi les trois candidats classés en tête par le Conseil des nominations judiciaires, conformément à la loi.*
2. *L'Assemblée élit les juges de la Cour constitutionnelle à la majorité des trois cinquièmes de ses membres. Si l'Assemblée n'élit pas le juge dans les 30 jours qui suivent la présentation de la liste des candidats par le Conseil des nominations judiciaires, le candidat figurant en première position sur la liste est réputé nommé.*
3. *Les juges de la Cour constitutionnelle sont en poste pour un mandat unique de neuf ans.*

¹ Loi 76/2016 du 22/07/2016.

4. *Les juges de la Cour constitutionnelle sont titulaires d'un diplôme de droit, ont au moins 15 ans d'expérience à un poste de juge, de procureur, d'avocat, de professeur ou professeur assistant de droit ou de haut fonctionnaire dans l'administration publique, et exercent une activité reconnue dans le domaine du droit constitutionnel ou des droits de l'homme, entre autres domaines du droit.*
5. *Le juge ne doit pas avoir occupé de poste politique dans l'administration publique ni avoir exercé de responsabilités importantes au sein d'un parti politique au cours des 10 années précédant sa candidature. Les autres critères de nomination et d'élection des juges de la Cour constitutionnelle ainsi que la procédure en la matière sont fixés par la loi.*
6. *La composition de la Cour constitutionnelle est renouvelée tous les trois ans par tiers, conformément à la procédure fixée par la loi.*
7. *Le juge de la Cour constitutionnelle conserve ses fonctions jusqu'à la nomination de son successeur, sauf dans les cas prévus à l'article 127, paragraphe 1, alinéas c, ç), d) et dh).*

a. Mode de nomination : instauration d'un système de quotas

7. Le mode de nomination des membres de la Cour a été modifié par rapport à la précédente version de l'article 125 : tandis qu'avant 2016, tous les juges étaient nommés par « le Président de la République avec l'accord de l'Assemblée », en vertu de la nouvelle Constitution, le pouvoir de nomination est partagé entre le Président, l'Assemblée et la Cour suprême.

8. Un système de quotas a ainsi été mis en place. Chacune des trois autorités investies du pouvoir de nomination désigne ses trois membres et procède à leur remplacement à l'expiration de leur mandat (en vertu de l'article 127, paragraphe 3 de la Constitution, « [l]orsqu'un poste de juge est vacant, l'organe de nomination désigne un nouveau juge, qui reste en fonction jusqu'au terme du mandat du juge sortant ». Cette disposition s'applique à tous les cas de vacance.

9. La compétence de sélection des candidats est attribuée au Conseil des nominations judiciaires (CNJ).

10. L'Assemblée élit ses candidats à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, et la Constitution prévoit un mécanisme antiblocage : si, dans les 30 jours qui suivent la présentation de la liste, l'Assemblée n'a pas choisi entre les trois candidats les mieux classés, le candidat figurant en première position sur la liste est réputé nommé.

11. En ce qui concerne les nominations faites par le Président et par la Cour suprême, un mécanisme antiblocage a été mis en place dans le cadre de la modification, en octobre 2016, de la loi sur la Cour constitutionnelle. S'agissant des nominations faites par le Président, l'article 7b/4 prévoit que « [d]ans les 30 jours qui suivent la présentation de la liste par le Conseil des nominations judiciaires, le Président désigne le membre de la Cour constitutionnelle parmi les candidats figurant aux trois premières places de la liste. Le décret de nomination est annoncé, accompagné des motifs justifiant le choix du candidat. Si le Président ne nomme pas de juge dans les 30 jours suivant la présentation de la liste par le Conseil des nominations judiciaires, le candidat figurant en première position est réputé nommé. »

12. S'agissant des nominations faites par la Cour suprême, l'article 7/ç est ainsi libellé : « Pour chaque poste vacant, il est procédé à un scrutin pour chacun des candidats figurant aux trois premières places de la liste. Le candidat qui obtient trois cinquièmes des suffrages des juges présents est déclaré élu. Si aucun candidat ne recueille la majorité nécessaire, le candidat placé en tête par le Conseil des nominations judiciaires est réputé élu. »

13. Aux termes de l'article 129 de la Constitution, « [u]n juge de la Cour constitutionnelle entre en fonction après avoir prêté serment devant le Président de la République » (italique ajouté).

b. Transition de l'ancien au nouveau système

14. Dans le nouveau système, les membres de la Cour constitutionnelle sont toujours renouvelés par tiers tous les trois ans (article 125, paragraphe 6 de la Constitution). Pour la mise en place du système de quotas de trois membres nommés par trois autorités différentes, il fallait allouer trois postes au quota de chacun des organes de nomination.

15. Lorsque la Constitution a été révisée, en 2016, la Cour constitutionnelle était composée des neuf juges dont les noms suivent, qui avaient tous été nommés par le Président avec l'accord de l'Assemblée :

Vladimir Kristo	(fin du mandat : 25/04/2016)
Sokol Berberi	(fin du mandat : 25/04/2016)
Vitore Tusha	(fin du mandat : 10/03/2017)
Bashkim Dedja	(fin du mandat : 25/05/2019)
Altina Xhoxhaj	(fin du mandat : 25/05/2019)
Fatmir Hoxha	(fin du mandat : 04/07/2020)
Gani Dizdari	(fin du mandat : 08/04/2022)
Besnik Imeraj	(fin du mandat : 08/04/2022)
Fatos Lulo	(fin du mandat : 02/05/2022)

16. L'article 179 de la Constitution (dispositions transitoires), instauré par la loi 76/2016 du 22/07/2016, fixe trois règles pour la transition de l'ancien au nouveau système :

- 1. Les membres de la Cour constitutionnelle conservent leurs fonctions de membre de la Cour constitutionnelle conformément à leur mandat antérieur.*
- 2. Le premier membre à remplacer à la Cour constitutionnelle est nommé par le Président de la République, le deuxième est élu par l'Assemblée et le troisième est nommé par la Cour suprême. Cet ordre s'applique pour toutes les nominations futures intervenant après l'entrée en vigueur de la présente loi.*
- 3. En vue du renouvellement régulier de la Cour constitutionnelle, le juge qui succède au juge dont le mandat prend fin en 2017 reste en fonction jusqu'en 2025 et le juge qui succède au juge dont le mandat prend fin en 2020 reste en fonction jusqu'en 2028. Les autres juges de la Cour constitutionnelle sont nommés pour toute la durée du mandat conformément à la loi.*

17. Le paragraphe 2 a ainsi mis en place un « ordre de nomination », à savoir l'ordre dans lequel les postes vacants seraient attribués aux trois organes de nomination : premièrement au Président, deuxièmement à l'Assemblée, troisièmement à la Cour suprême. Cet ordre a été proclamé d'application permanente.

18. Une synchronisation des mandats a en outre été mise en place. En effet, deux mandats (celui de la juge Tusha et celui du juge Hoxha, voir ci-dessus) ne concordaient pas avec l'ordonnement en trois groupes. Par exception, pour qu'il puisse être procédé au renouvellement d'un tiers des postes la même année, le mandat du juge devant être nommé en 2017 (le successeur de M^{me} Tusha) a été ramené à huit ans (2017-2025), tout comme celui du juge devant être nommé en 2020 (successeur de M. Hoxha) (2020-2028). Le paragraphe 3 de l'article 179 visait ainsi à recréer trois groupes de trois juges, dont le mandat expirerait la même année : trois en 2025, trois en 2028 et trois en 2031.

19. Le fonctionnement mis en place par l'application combinée des paragraphes 2 et 3 de l'article 179 a été énoncé dans le nouvel article 86.4 de la loi sur la Cour constitutionnelle, adopté en octobre 2016, qui est ainsi libellé :

4. Le remplacement des juges de la Cour constitutionnelle jusqu'en 2022 se fait selon le schéma suivant :

a) Les nouveaux juges qui doivent remplacer les juges dont le mandat expire en 2016 sont nommés suivant l'ordre de rotation, respectivement par le Président de la République et par l'Assemblée.

b) Le nouveau juge qui doit remplacer le juge dont le mandat expire en 2017 est nommé par la Cour suprême et reste en fonction jusqu'en 2025.

c) Les nouveaux juges qui doivent remplacer les juges dont le mandat expire en 2019 sont nommés suivant l'ordre de rotation, respectivement par le Président de la République et par l'Assemblée.

ç) Le nouveau juge qui doit remplacer le juge dont le mandat expire en 2020 est nommé par la Cour suprême et reste en fonction jusqu'en 2028.

d) Les nouveaux juges qui doivent remplacer les juges dont le mandat expire en 2022 sont nommés suivant l'ordre de rotation, respectivement par le Président de la République, l'Assemblée et la Cour suprême.

20. L'application formelle de l'ordre de rotation pour déterminer le quota des trois organes de nomination, en application de cet article, donne le schéma suivant :

Première série :

Successeurs de Sokol Berberi et Vladimir Kristo (fin du mandat le 25/04/2016) : le premier par le **Président**, le deuxième par l'Assemblée ;

Successeur de Vitore Tusha (fin du mandat le 10/03/2017) : *Cour suprême* (jusqu'en 2025) ;

Deuxième série :

Successeurs d'Altina Xhoxhaj (fin du mandat le 25/05/2019) et de Bashkim Dedja (fin du mandat le 25/05/2019) : le premier par le **Président**, le deuxième par l'Assemblée ;

Successeur de Fatmir Hoxha (fin du mandat le 04/07/2020) : *Cour suprême* (jusqu'en 2028) ;

Troisième série :

Les trois mandats expirent en 2022 – ceux des juges Didzari et Imeraj le 08/04/2022 et celui de Fatos Lulo le 02/05/2022. L'ordre de nomination des successeurs est le suivant : le premier par le **Président**, le deuxième par l'Assemblée, le troisième par la *Cour suprême*.

21. En ce qui concerne la cessation anticipée des fonctions d'un juge, l'article 127, paragraphe 3, de la Constitution établit que « [l]orsqu'un poste de juge est vacant, l'organe de nomination désigne un nouveau juge, qui reste en fonction jusqu'au terme du mandat du juge sortant ». L'article 7, paragraphe 2, de la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit que « cette règle [l'ordre de rotation] s'applique y compris lorsque le mandat d'un membre de la Cour constitutionnelle s'achève prématurément », et l'article 7.dh, paragraphe 2, prévoit qu'« en cas de cessation anticipée des fonctions d'un juge, l'élection du nouveau juge, qui reste en fonction jusqu'à l'expiration du mandat du juge sortant, suit l'ordre établi pour le remplacement dudit juge en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la présente loi ».

22. Conformément à la loi sur la Cour constitutionnelle, la cessation des fonctions d'un juge à la Cour constitutionnelle est déclarée sur décision de celle-ci. Au plus tard trois mois avant l'expiration du mandat, le président de la Cour constitutionnelle informe l'organe de nomination de la vacance. La procédure de nomination doit être achevée au plus tard 60 jours après la décision de la Cour constitutionnelle déclarant la fin du mandat (article 9, paragraphes 2 et 3 de la loi sur la Cour constitutionnelle).

23. Le juge Berberi a démissionné de ses fonctions le 14/09/2016, alors que le juge Kristo était toujours en poste. La vacance de son poste était ainsi la première à intervenir par ordre chronologique, de sorte que, en application de l'ordre de rotation, son successeur a été alloué au quota du Président. Partant, le successeur du juge Kristo relevait du contingent de l'Assemblée.

2. Le processus de réévaluation (vérification)

24. Un processus de réévaluation des juges a été mis en place en Albanie en 2016. Un article 179/b a été inséré dans la Constitution (loi 76/2016 du 22/07/2016). Il est libellé comme suit :

- 1. Le système de réévaluation est établi afin de garantir le bon fonctionnement de l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire, ainsi que pour restaurer la confiance du public dans ces institutions.*
- 2. La réévaluation est menée dans le respect des principes du procès équitable et des droits fondamentaux de la personne évaluée.*
- 3. Tous les juges, y compris les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, tous les procureurs, y compris le procureur général, l'inspecteur en chef et les autres inspecteurs de la Cour suprême de justice, sont d'office soumis à une réévaluation.*
- 4. Tous les conseillers juridiques de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, les assistants juridiques des tribunaux administratifs et les assistants juridiques du parquet général sont d'office soumis à une réévaluation. Les anciens juges ou procureurs et les anciens conseillers juridiques de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême ayant au moins trois ans d'expérience professionnelle dans cette fonction peuvent, à leur demande, se soumettre au processus de réévaluation, s'ils remplissent les critères fixés par la loi.*
- 5. La réévaluation est menée par une Commission indépendante de vérification des qualifications, tandis que les recours déposés par les personnes soumises à une réévaluation ou par les commissaires publics sont examinés par la Chambre d'appel rattachée à la Cour constitutionnelle. Pendant la période de transition de neuf ans, la Cour constitutionnelle comporte deux chambres.*
- 6. La Commission et la Chambre d'appel sont indépendantes et impartiales.*
- 7. L'échec au processus de réévaluation constitue un motif de cessation immédiate de l'exercice des fonctions, en plus des motifs prévus par la Constitution. Les juges et les procureurs, y compris ceux détachés à d'autres postes, les anciens juges et les anciens procureurs, qui satisfont à la réévaluation conservent leurs fonctions ou sont nommés juges ou procureurs. Toutes les autres personnes évaluées qui satisfont à la réévaluation sont nommées juges ou procureurs conformément à la loi.*
- 8. Le mandat des membres de la Commission indépendante de vérification des qualifications et du commissaire public expire cinq ans après la date de leur entrée en fonction, tandis que le mandat des juges de la Chambre d'appel est de neuf ans. Après la dissolution de la Commission, les dossiers de réévaluation en cours sont traités par le Conseil supérieur de la magistrature conformément à la loi. Pour les procureurs, les dossiers en cours de réévaluation sont traités par le Conseil supérieur des procureurs conformément à la loi. Après la dissolution, les compétences des commissaires publics sont exercées par le procureur spécial en chef du parquet spécial. Les recours contre les décisions en instance de la Commission sont examinés par la Cour constitutionnelle.*
- 9. L'Assemblée se prononce sur l'abrogation de la présente Annexe après que la dernière décision en matière de réévaluation est devenue définitive, après présentation d'un rapport par le président de la Chambre d'appel sur l'état des dossiers en cours ou à l'expiration du mandat de la Chambre spécialisée de vérification des qualifications.*
- 10. Les procédures et critères de réévaluation sont fixés conformément aux dispositions de l'Annexe et de la loi.*

3. Le Conseil des nominations judiciaires (CNJ)

25. En vertu de l'article 149/d de la Constitution², le CNJ « est chargé de s'assurer que les candidats au poste de Haut Inspecteur de la justice ainsi que les membres de la Cour

² Créé par la loi 76/2016 du 22/07/2016.

constitutionnelle satisfont aux exigences légales, professionnelles et déontologiques. Il évalue les candidats et établit un classement en fonction de leurs qualités professionnelles, mais ce classement n'est pas contraignant, sauf en cas de défaut de nomination d'un titulaire. » Il en va de même lorsque le Président ne procède pas à la nomination (en application de l'article 7.b/4 de la loi sur la Cour constitutionnelle). Le CNJ est composé de neuf membres désignés tous les ans par le Président de la République sur tirage au sort : deux juges de la Cour constitutionnelle, un juge de la Cour suprême, un procureur du parquet général, deux juges et deux procureurs des cours d'appel et un juge des tribunaux administratifs³.

26. Les membres du CNJ sont choisis dans les rangs des juges et des procureurs « qui ne sont pas sous le coup de mesures disciplinaires » (article 149/d (3)). L'article 179 (11) de la Constitution dispose en outre que « *les membres du Conseil des nominations judiciaires sont soumis dès que possible à la réévaluation transitoire des qualifications des juges et des procureurs prévue par l'article 179/b de la présente loi [Constitution].* »

27. Les articles 149/d (3) et 179 (11) de la Constitution prévoient que l'Avocat du peuple (médiateur) participe en tant qu'observateur à la sélection par tirage au sort ainsi qu'aux réunions et aux travaux du Conseil des nominations judiciaires.

28. Les membres du CNJ effectuent un mandat d'une année, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Entre le 1^{er} et le 5 décembre de chaque année, le Président de la République désigne par tirage au sort les membres qui siégeront au CNJ l'année suivante. Si le Président de la République n'a pas désigné les membres du CNJ pour l'année suivante avant le 5 décembre, le Président de l'Assemblée procède à la sélection par tirage au sort avant le 10 décembre de l'année civile en cours (article 149/d, paragraphe 3).

B. La procédure de nomination des nouveaux membres de la Cour constitutionnelle

1. Les postes vacants

29. Le juge Berberi a démissionné de ses fonctions le 14/09/2016. Le mandat de la juge Tusha est arrivé à son terme le 10/03/2017, mais elle est restée en fonction dans l'attente de son remplacement (conformément à l'article 125 de la Constitution). Le juge Kristo a démissionné de ses fonctions le 31/07/2017 et le juge Imeraj le 31/01/2018.

30. Cinq membres de la Cour constitutionnelle ont été révoqués après avoir été soumis au processus de réévaluation :

Le juge Lulo (le 17/07/2018)
Le juge Hoxha (le 25/09/2018)
Le juge Xhohhaj (le 24/10/2018)
Le juge Dedja (le 17/12/2018)
Le juge Dizdari (le 12/02/2019)

31. En raison de la procédure de réévaluation de ses membres, la Cour suprême a longtemps eu un seul des 19 juges en fonction. La Cour dès lors n'avait pas le quorum nécessaire pour élire

³ Dans son Avis final de 2015 sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (CDL-AD(2016)009, paragraphe 36), la Commission de Venise a considéré que « la participation du CNJ à la présélection des candidats nommés par le Président et le parlement réduit encore le risque de nominations fondées sur des critères politiques (article 125) ». En revanche, elle a relevé qu'il existait un risque de corporatisme, car tous les membres sont issus du secteur judiciaire et de la Cour constitutionnelle.

les trois membres de la Cour constitutionnelle sur son contingent. Le 10/03/2020, cependant, trois nouveaux juges ont été installés à la Cour suprême par le Président de la République.

32. Le CNJ 2017 a été désigné le 27/01/2017 par le président de l'Assemblée. Dans le courant de l'année, toutefois, plusieurs de ses membres ont démissionné et d'autres ont été démis de leurs fonctions à l'issue de la procédure de vérification ; le Conseil ne s'est jamais réuni.

33. Le CNJ 2018 a été désigné par le président de l'Assemblée. Il a tenu une réunion le 19/03/2018, au cours de laquelle le président de la commission des affaires juridiques du parlement lui a demandé de s'en tenir à des fonctions administratives et de ne pas procéder à un classement des candidats. Cette position était motivée par le fait que les membres du CNJ n'avaient pas (tous) encore été soumis au processus de réévaluation. A partir du mois d'octobre 2018, le CNJ 2018 n'avait pas de quorum. Il n'a jamais tenu d'autre réunion.

34. Le CNJ 2019 a été désigné le 07/12/2018 par le président de l'Assemblée. Il a adopté le 04/03/2019 le règlement n° 4 et décidé, afin d'avoir davantage de candidats, que les juges dont le dossier de réévaluation avait été approuvé en première instance (Commission indépendante de vérification des qualifications) mais qui faisaient l'objet d'un appel (devant le Collège spécial d'appel) pouvaient être candidats à un poste de juge à la Cour constitutionnelle.

i. Première série

35. Le 07/02/2018, le Président a annoncé l'ouverture de la procédure de candidature en vue de pourvoir un poste vacant à la Cour constitutionnelle (successeur du juge Berberi, qui avait démissionné le 14 septembre 2016).

36. Le 12/02/2018, l'Assemblée a annoncé l'ouverture de la procédure de candidature en vue de pourvoir un poste vacant à la Cour constitutionnelle (successeur du juge Kristo, qui avait démissionné le 31 juillet 2017).

37. Le successeur de la juge Tusha doit être désigné par la Cour suprême (mais celle-ci n'a pas le quorum nécessaire).

ii. Deuxième série

38. Le 04/03/2019, le Président a annoncé l'ouverture de la procédure de candidature en vue de pourvoir un autre poste vacant à la Cour constitutionnelle (successeur de la juge A. Xhoxhaj, qui avait quitté la Cour le 3 mai 2018).

39. Le 04/03/2019, l'Assemblée a ouvert la procédure de candidature en vue de remplacer le juge Dedja, qui avait quitté la Cour le 17/12/2018.

40. Le successeur du juge F. Hoxha, qui a quitté la Cour le 10/05/2018, est dans le quota de la Cour suprême.

iii. Troisième série

41. Le 07/02/2018, le Président a ouvert la procédure en vue du remplacement du juge Imeraj, qui avait quitté la Cour le 31/01/2018.

42. Le 28/08/2018, l'Assemblée a ouvert la procédure en vue du remplacement du juge Lulo, qui avait quitté la Cour le 16/07/2018.

43. Le successeur du juge Dizardi, qui a quitté la Cour le 16/07/2018, est dans le quota de la Cour suprême.

iv. Les procédures de nominations

44. Le CNJ n'a pas établi de classement des candidats en 2017 et 2018 (voir les paragraphes 32 et 33 ci-dessus).

45. Le 21/09/2019, le CNJ 2019 a adopté les listes suivantes (plusieurs juges ayant postulé à plus d'un poste, certains figurent dans plusieurs listes, voire dans toutes) :

Première série	Première série	Deuxième série	Deuxième série
Poste vacant du 07/02/2018 (contingent du Président) – Décision du CNJ n° 128 : 1. M ^{me} Arta Vorpsi, 2. M ^{me} Elsa Toska, 3. M. Besnik Muçi, 4. M ^{me} Regleta Panajoti	Poste vacant du 12/02/2018 (contingent de l'Assemblée) – Décision du CNJ n° 130 : 1. M ^{me} Arta Vorpsi, 2. M ^{me} Elsa Toska 3. M. Besnik Muçi	Poste vacant du 04/03/2019 (contingent du Président) – Décision du CNJ n° 132 : 1. M ^{me} Arta Vorpsi, 2. M ^{me} Fiona Papajorgji, 3. M ^{me} Elsa Toska, 4. M ^{me} Marsida Xhaferllari	Poste vacant du 04/03/2019 (contingent de l'Assemblée) – Décision du CNJ n° 134 : 1. M ^{me} Arta Vorpsi, 2. M ^{me} Fiona Papajorgji, 3. M ^{me} Elsa Toska

46. Le 08/10/2019, le président du CNJ 2019 a soumis deux listes au Président (décision n° 128 et décision n° 132), en vue d'une nomination simultanée.

47. Le 10/10/2019, le secrétaire général de la Présidence a adressé au président du CNJ 2019 une lettre dans laquelle il attirait l'attention de celui-ci sur le fait que les deux listes avaient été soumises simultanément : « Lorsque que deux institutions, au moins, ont la possibilité de pourvoir sur leur contingent des postes étant devenus vacants à la même date [...], la loi a énoncé des dispositions concernant l'ordre chronologique selon lequel lesdites institutions peuvent et doivent intervenir. [...] Étant donné que l'expiration du délai de 30 jours fixé par la Constitution et par la loi est indépendant de la volonté de quiconque, il est important de respecter l'ordre chronologique tel que fixé par la Constitution et par la loi, ce qui est également une obligation s'agissant des mesures administratives définitives du CNJ. »

48. Le 14/10/2019, le président du CNJ 2019 a transmis deux listes à l'Assemblée (décisions n° 130 et 134), pour nomination. Le même jour, il a informé le Président qu'il avait soumis deux listes à l'Assemblée.

49. Le 15/10/2019, le Président a nommé M. Besnik Muçi juge à la Cour constitutionnelle (choisi sur la liste de la décision n° 128, première rotation). M. Muçi a prêté serment le 18/10/2019.

50. Le 05/11/2019, le Président a suspendu la nomination du deuxième juge de son contingent (deuxième série) dans l'attente de la nomination par l'Assemblée du premier juge relevant de son quota (première série – liste de la décision n° 130 du CNJ).

51. Le 09/11/2019, la décision n° 132 du CNJ (liste pour la deuxième nomination du Président de la République) a été publiée au Journal officiel (les autres décisions – n° 128, 130 et 134 – et les listes correspondantes n'ont pas été publiées).

52. Le 11/11/2019, le Président a invité l'Assemblée à n'élire qu'un juge (sur la liste de la décision n° 130 du CNJ).

53. Le même jour, l'Assemblée a élu M^{me} Toska parmi les candidats figurant sur la liste de la décision n° 130 du CNJ – à la suite de la nomination de M. Muçi par le Président, il n'en restait plus que deux (M^{me} Vorpsi et M^{me} Toska). L'Assemblée a expliqué dans son rapport qu'elle estimait que M^{me} Vorpsi, qui, parallèlement à sa présence sur la liste de l'Assemblée, avait été placée en tête de la liste de la décision n° 128 du CNJ (nomination par le Président), devait être considérée comme nommée par défaut par le Président, par le biais du mécanisme antiblocage – le Président n'avait pas désigné le deuxième juge relevant de son quota (deuxième série) dans les 30 jours suivant la présentation, le 30/10/2019, de la liste par le CNJ, voir le paragraphe 11 ci-dessus.

54. L'Assemblée a ensuite élu M^{me} Papajorgji sur sa deuxième liste (décision n° 134 du CNJ). Du point de vue de l'Assemblée, fondé sur l'interprétation selon laquelle M^{me} Vorpsi avait déjà été nommée d'office, M^{me} Papajorgji était la seule candidate restant sur la liste.

55. Le 13/11/2019, le Président a nommé M^{me} Marsida Xhaferllari sur sa deuxième liste (décision n° 132 du CNJ, deuxième série). Le même jour, M^{me} Vorpsi, se considérant nommée par défaut, a signé devant notaire une déclaration en vue de prendre fonction en tant que juge de la Cour constitutionnelle.

56. Le 14/11/2019, M^{me} Toska, M^{me} Xhaferllari et M^{me} Papajorgji ont prêté serment devant le Président.

57. Le 15/11/2019, l'Assemblée a adopté une résolution intitulée « Éviter une crise constitutionnelle portant atteinte à la légitimité de la Cour constitutionnelle – un impératif pour les plus hautes instances de l'État ». Elle considérait que M^{me} Vorpsi avait été nommée par défaut juge à la Cour constitutionnelle, demandait instamment à la Cour de se conformer à l'ordre constitutionnel découlant de la décision du CNJ de nommer M^{me} Vorpsi et indiquait que la nomination de M^{me} Xhaferllari s'inscrivait en violation claire et flagrante de la Constitution et de la loi.

58. Le 19/11/2019, le Président a porté plainte contre M. Dvorani, le président du CNJ, pour « abus de fonction », au motif qu'il avait transmis deux listes de candidats au Président et deux listes de candidats à l'Assemblée, mais pas en même temps (à six jours d'intervalle), qu'il n'avait pas publié le procès-verbal des délibérations du CNJ et qu'il avait tenu l'Avocat du peuple à l'écart de la procédure.

59. Le 21/11/2019, le juge Muçi, le premier candidat nommé par le Président, a été démis de ses fonctions par le Collège spécial d'appel dans le cadre de la procédure de vérification.

60. Le 22/11/2019, l'Assemblée a prolongé le mandat de la commission d'enquête en vue de la destitution du Président⁴, ajoutant aux motifs justifiant une telle destitution le refus du Président d'installer M^{me} Vorpsi et le fait qu'il avait nommé M^{me} Xhaferllari à Cour constitutionnelle.

61. Le 26/12/2019, la composition de la Cour constitutionnelle a ainsi été publiée sur le site de la Cour : 1. Vitore Tusha, présidente à titre provisoire, 2. Elsa Toska, membre, 3. Marsida Xhaferllari, membre, et 4. Fiona Papajorgji, membre⁵.

⁴ CDL-AD(2019)019, Albanie – Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections.

⁵ http://www.gjk.gov.al/web/Compositi.on_90_2.php.

62. Le 12/02/2020, une modification de la loi sur la Cour constitutionnelle a été adoptée. La nouvelle disposition vise à autoriser une prestation de serment par écrit lorsque le Président refuse de procéder à l'installation. Le Président l'a renvoyée devant le parlement.

III. Analyse

A. Remarques générales

63. Le cadre constitutionnel et législatif de 2016 notamment l'article 179 de la Constitution, a prévu de manière très détaillée la transition de l'ancien au nouveau système. Certains mandats ont été synchronisés et l'ordre de rotation (Président, Assemblée, Cour suprême) devait ensuite s'appliquer aux trois groupes de trois membres devant être nommés tous les trois ans. Dans ces conditions – des mandats venant à leur terme de façon ordonnée par groupe de trois la même année – il semblait possible que l'ordre de rotation s'applique sans heurts, tous les trois ans, sans modification. C'est semble-t-il la raison pour laquelle il est prévu à l'article 179, paragraphe 2, que « [c]et ordre s'applique pour toutes les nominations futures intervenant après l'entrée en vigueur de la présente loi. » (soulignement ajouté).

64. Dans son Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire⁶, la Commission de Venise a formulé les remarques suivantes à propos du projet d'article 179 :

“81. D'après l'article 179, paragraphe 1 a), les nouveaux membres de la Cour constitutionnelle qui doivent remplacer les titulaires dont le mandat expire en 2016 seront nommés respectivement par le Président de la République et par l'Assemblée et demeureront en poste jusqu'en 2025. Le mandat des juges étant de neuf ans (article 125), on ne comprend pas pourquoi il faut indiquer sa date d'expiration, ce qui peut créer une certaine confusion. Ainsi, la durée du mandat peut varier selon la date exacte de nomination en 2016 et risque d'expirer avant le délai de neuf ans. Il est possible que l'Assemblée ou le Président nomment des juges avec un certain retard, mais le mandat de ces juges expirera en 2025, quel que soit le nombre d'années effectivement exercé. En outre, cette disposition pourrait être incompatible avec celle qui dispose que les juges conservent leurs fonctions jusqu'à la nomination de leurs successeurs, à l'article 125, paragraphe 6 (« le juge de la Cour constitutionnelle conserve ses fonctions jusqu'à la nomination de son successeur, sauf dans les cas prévus à l'article 127, paragraphe 1, alinéas ç) et d) »).

65. Bien que le texte du projet d'article 179 ait été modifié par la suite, le problème est resté le même : l'année d'expiration du mandat de deux juges a été indiquée expressément, de manière à ce qu'elle concorde avec la fin du mandat des autres juges. Un degré important de rigidité a ainsi été introduit dans le texte de la Constitution, malgré la mise en garde de la Commission qui avait souligné que cela pourrait créer des problèmes et que l'on pouvait difficilement s'attendre à ce que les mandats commencent et s'achèvent de manière aussi ordonnée et prévisible.

66. En effet, du fait du nombre très important et inattendu de démissions et de révocations, et des retards intervenus dans la mise en place et le démarrage des activités du CNJ, l'application de la règle de la rotation pour les futures nominations des membres de la Cour constitutionnelle ne s'est pas du tout déroulée comme prévu. Le fonctionnement même de la Cour constitutionnelle en a été altéré. Pendant près de deux ans, jusqu'en novembre 2019, la Cour ne comptait qu'un membre sur neuf, M^{me} Tusha. Il y en a quatre depuis novembre 2019. Les chambres composées de trois membres ne peuvent prendre que des décisions en matière de recevabilité ; elles ne peuvent statuer sur le fond. Cela signifie que la Cour constitutionnelle n'était

⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)009-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-f), paragraphe 81.

pas – et, dans une large mesure, n'est toujours pas – en état de fonctionnement, car il lui faut un quorum de six membres pour siéger en plénière.

67. De plus, à la suite de départs en retraite, de démissions et des résultats du processus de vérification, la Cour suprême n'a longtemps compté qu'un juge et n'a pas été en état de fonctionner elle non plus. Elle n'a par conséquent pas été en mesure de nommer à ce jour ses trois membres à la Cour constitutionnelle, comme prévu par l'article 125 de la Constitution. Trois nouveaux juges à la Cour suprême ont tout récemment prêté serment devant le Président, ce dont il y a lieu de se féliciter.

68. Conséquence de la rigidité évoquée ci-dessus, la durée réduite du mandat des nouveaux juges constitue un autre problème : étant donné que la Constitution indique exactement l'année à laquelle chaque mandat prend fin, les retards de nomination des juges se traduisent par un mandat raccourci pour les intéressés ; de ce fait, certains des postes actuellement vacants concernent des mandats très courts – donc peu attrayants, voire vidés de leur sens – et non renouvelables.

69. Dans ce contexte, il est nécessaire de proposer une interprétation constructive et pragmatique du modèle de nomination des juges constitutionnels, en tenant compte de la situation actuelle en Albanie (et notamment du processus de réévaluation en cours qui s'attaque à la corruption largement répandue dans le pays).

B. L'interprétation du modèle constitutionnel

70. Par sa révision constitutionnelle de 2016, l'Albanie a choisi un modèle existant dans un certain nombre d'États européens, en particulier parmi les jeunes démocraties, dans lequel le Président, le législateur et le pouvoir judiciaire prennent part à la composition de la Cour constitutionnelle. En Albanie, les organes de nomination doivent choisir parmi une liste établie par le Conseil des nominations judiciaires (CNJ), où les juges tiennent une part essentielle. La Commission de Venise a salué l'adoption de ce modèle, « qui réduit les possibilités de manipulation politique ». Ce dispositif de trois organes de nomination a été combiné avec la règle préexistante du renouvellement par tiers de la composition de la Cour constitutionnelle tous les trois ans (« la rotation »).

71. La révision constitutionnelle de 2016 a également introduit un mécanisme – moins commun : un ordre de nomination (appelé dans la loi « ordre de rotation »), dont les dispositions transitoires de la Constitution précisent qu'il s'appliquera pour « *toutes les nominations futures* » (article 179). La loi établit que l'ordre de rotation s'applique « y compris lorsque le mandat [...] s'achève prématurément ». L'ordre de rotation devait être appliqué pour la première fois à l'expiration des mandats des juges constitutionnels qui étaient en poste. Les mandats des juges en poste ont été synchronisés, de sorte que les trois groupes de trois mandats seraient renouvelés la même année (fixée), dans le respect de l'ordre de rotation : première nomination par le Président, deuxième par l'Assemblée, troisième par la Cour suprême (mais la loi a attribué à cette dernière deux mandats réduits d'emblée – voir le paragraphe 20 ci-dessus).

72. Le modèle albanais se caractérise par une extrême rigidité : les années de début et de fin de mandat de neuf ans sont fixées et la cessation anticipée des fonctions du titulaire d'un mandat ne donne pas lieu à l'instauration d'un nouveau mandat complet de neuf ans, le nouveau juge étant seulement autorisé à terminer le mandat d'origine du juge sortant. De plus, si pour une raison quelconque l'élection ou la désignation d'un juge est retardée, la durée du mandat de l'intéressé en est d'autant réduite. Cette rigidité vient sans aucun doute renforcer la sécurité juridique, mais le système a également une incidence sur l'attractivité des postes, et leur pertinence même, lorsqu'ils sont démesurément réduits.

73. Aux termes de l'article 179 (2) de la Constitution, « [l]e premier membre à remplacer à la Cour constitutionnelle est nommé par le Président de la République, le deuxième est élu par l'Assemblée et le troisième est nommé par la Cour suprême ». Il ressort de cette formulation que l'ordre de rotation fixé est celui de l'attribution des postes et non des décisions effectives de nomination. Même si l'Assemblée devait élire le membre relevant de son quota avant que le Président ne nomme le sien, la nomination par le Président concernerait toujours « le premier membre à remplacer ». Il n'apparaît pas de manière évidente qu'il était nécessaire d'instaurer cette règle de la rotation. S'il a pu être utile de l'appliquer une fois, après l'entrée en vigueur du nouveau modèle, pour attribuer les postes aux trois autorités investies du pouvoir de nomination, il n'en allait pas nécessairement de même après que les trois quotas de trois juges avaient été mis en place : ces contingents auraient pu être maintenus automatiquement, le remplacement du titulaire d'un mandat arrivé à son terme ou interrompu prématurément étant confié à l'autorité qui avait nommé le juge sortant⁷. Une ambiguïté demeure quant à l'application de l'ordre de rotation en cas de renouvellement anticipé d'un mandat (voir le paragraphe 21 ci-dessus) : les articles 7, paragraphes 2 et 7 dh de la loi sur la Cour constitutionnelle doivent être compris comme signifiant que le nouveau juge est nommé par l'autorité qui avait nommé le juge sortant ; dans le cas contraire, l'allocation par quotas ne serait plus respectée, ce qui pourrait donner lieu à une composition de la Cour constitutionnelle dans laquelle plus de trois juges ont été nommés par le même organe de nomination, mettant à mal l'équilibre de la composition prévu par la Constitution.

74. Selon cette interprétation, le schéma normal de nomination établi par la Constitution est le suivant : tous les trois ans, trois postes (constituant une série) sont attribués pour nomination selon l'ordre de rotation établi, à savoir : premièrement au Président, deuxièmement à l'Assemblée et troisièmement à la Cour suprême. L'année de la fin des trois mandats ayant été fixée, mais pas la date de nomination au cours de cette année, la chronologie est déterminée par la date précise de l'expiration du mandat. Les postes à pourvoir de manière anticipée sont attribués à l'autorité qui a nommé le juge sortant.

75. Aux termes de la loi, il appartient au président de la Cour constitutionnelle, au plus tard trois mois avant la fin du mandat d'un juge constitutionnel ainsi qu'après la cessation prématurée d'un mandat, d'informer « l'organe de nomination » de la vacance du poste. Le président de la Cour constitutionnelle a donc l'obligation d'appliquer la rotation, dans l'ordre chronologique.

76. La loi prévoit en détail les trois procédures différentes : de déclaration de vacance de poste par l'organe de nomination, de sélection et de classement des candidats par le CNJ pour chaque poste spécifique, et d'élection ou de nomination. En principe, une fois que l'ordre de rotation a été appliqué par le président de la Cour constitutionnelle au début de la procédure, et que l'organe de nomination a été désigné, le processus suit son cours de façon autonome. Étant donné que la procédure n'est pas la même dans les trois organes de nomination, et que ceux-ci sont de nature assez différente, la durée des procédures respectives peut varier et il peut très bien arriver que les postes vacants soient pourvus dans un ordre différent de celui dans lequel ils ont été ouverts. Mais la rotation prévue par la Constitution est néanmoins respectée. Les procédures de nomination peuvent coexister en parallèle. Par conséquent, le fait que la Cour suprême, qui vient en dernier dans chaque série, ne procède pas à l'élection d'un membre ne bloque pas les nominations d'une autre série. Même si la Cour suprême ne peut élire son membre, la série suivante recommence avec la nomination d'un membre par le Président. C'est ensuite l'Assemblée qui doit élire un membre, et le CNJ devrait envoyer la ou les liste(s) à

⁷ En Italie par exemple, la Cour constitutionnelle est également formée par trois organes de nomination (le Président, le parlement et le pouvoir judiciaire), mais aucun ordre de rotation ne s'impose : lorsqu'un poste est vacant, le président de la Cour constitutionnelle informe immédiatement l'organe qui a élu le juge concerné (article 8 des Règles générales de procédure de la Cour constitutionnelle de l'Italie), lequel organe procède à l'élection du successeur.

l'Assemblée dès que le Président a procédé à sa ou ses nomination(s), ou bien après 30 jours s'il ne l'a pas fait sans raison valable. Un mécanisme par défaut est destiné en principe à débloquer une situation en cas d'inaction malveillante ou délibérée ; il ne s'applique pas lorsqu'il existe de raisons exceptionnelles de ne pas procéder à la nomination, c'est-à-dire un manque de clarté juridique ou un résultat clairement anticonstitutionnel de la procédure de nomination (par exemple, une modification du quorum des nominations prévu dans la Constitution). Le Président et l'Assemblée devraient continuer à nommer leurs membres en alternance. Lorsque la Cour suprême sera installée, elle pourra rattraper son retard et procéder aux élections qui n'ont pas eu lieu. À partir de ce moment, les remplacements partiels réguliers pourront avoir lieu et les trois postes devenant vacants une année donnée devraient être pourvus dans l'ordre de rotation.

77. Ce modèle a cependant été sérieusement mis à mal par deux éléments : le processus de réévaluation et la procédure du CNJ.

C. Les répercussions du processus de réévaluation

78. La Commission de Venise a étudié le processus de réévaluation en Albanie, à différents stades. En 2015 elle a rendu deux avis sur des projets de modification de la Constitution instaurant, entre autres, la procédure de réévaluation⁸. En 2016, à la demande de la Cour constitutionnelle albanaise alors en place, elle a adopté un mémoire *amicus curiae*⁹. Dans ces avis, la Commission a estimé que le processus de réévaluation (« évaluation des qualifications ») de tous les juges et procureurs en poste par la Commission indépendante des qualifications, spécialement constituée à cet effet, pouvait convenir au contexte albanais si l'on se fondait sur l'idée – largement répandue – que la corruption dans la justice albanaise avait atteint un niveau extrêmement élevé et que la situation exigeait de toute urgence des mesures radicales¹⁰. Il convient de noter à cet égard que, en toute cohérence, les interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise ont souligné que la procédure de réévaluation était indispensable en Albanie, même si elle a entraîné des conséquences imprévues. La Commission a cependant insisté sur le fait que la réévaluation ne pouvait être qu'une mesure d'exception et strictement temporaire, et a fait un certain nombre de recommandations visant à encadrer le processus de garanties.

79. Il était impossible d'anticiper la durée totale du processus de réévaluation. La Commission de Venise a précisé qu'elle n'était « pas en mesure d'indiquer avec exactitude le temps nécessaire à la vérification des qualifications de tous les juges et les procureurs. Il est concevable que dans les cas les plus complexes, les procédures de vérification nécessitent au moins trois ans, voire davantage¹¹. » La Commission avait toutefois souligné que la durée de neuf ans, prévue pour le mandat des membres des Commissions indépendantes des qualifications (CIQ)

⁸ CDL-AD(2015)045, Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie ; CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (du 15 janvier 2016) de l'Albanie.

⁹ CDL-AD(2016)036, Albanie – Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation).

¹⁰ Plus précisément : « La Commission de Venise pense qu'un remède radical de ce type pourrait paraître convenir au contexte albanais, mais il doit rester une mesure exceptionnelle. Toutes les recommandations qui suivent reposent sur l'hypothèse qu'une vérification aussi complète de la justice et du ministère public jouit d'un large soutien au sein de la classe politique et du public, que c'est une mesure d'exception et strictement temporaire, qui serait déconseillée à d'autres pays où le problème de la corruption de la justice n'aurait pas atteint une telle ampleur. » (CDL-AD(2015)045, paragraphe 100) ; « En ce qui concerne les mesures extraordinaires visant à vérifier les qualifications des juges et des procureurs, la Commission de Venise demeure convaincue que de telles mesures sont non seulement justifiées mais aussi nécessaires pour que l'Albanie se protège du fléau de la corruption, qui, s'il n'est pas combattu, pourrait détruire totalement son système judiciaire. » (CDL-AD(2016)009, paragraphe 52)

¹¹ CDL-AD(2016)009, paragraphe 55.

et des juges de la Chambre spécialisée des qualifications (CSQ) [selon les dénominations utilisées dans le projet examiné] était trop longue, car le processus de réévaluation devait être « strictement temporaire », faute de quoi les structures qui en étaient chargées remplaceraient les organes constitutionnels ordinaires. Cette remarque est d'autant plus valable lorsque le risque existe que les structures de vérification paralysent les organes constitutionnels ordinaires tels que la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et le Conseil des nominations judiciaires, et les rendent inopérants.

80. À côté de ses aspects positifs incontestables sur la qualité du système judiciaire à long terme, à court terme le processus de réévaluation a eu à plusieurs égards des effets négatifs sur la composition de la Cour constitutionnelle : a) il a rendu nécessaire le remplacement d'un nombre important et inattendu de juges constitutionnels, du fait de démissions et de révocations ; b) il a mis hors d'état de fonctionner la Cour suprême, qui est l'organe responsable de la nomination d'un tiers des juges constitutionnels ; c) il a perturbé, du moins indirectement, le fonctionnement du CNJ et d) il peut avoir découragé certaines personnes de se porter candidates à un poste à la Cour constitutionnelle. Le fait que les deux demandes d'avis – celle du président de l'Assemblée et celle du Président de l'Albanie – mentionnaient le processus de vérification témoigne du rôle de celui-ci en ce qui concerne la question examinée.

81. Au cours de la visite, la délégation de la Commission a appris que la procédure de vérification prenait beaucoup de temps dans certains cas. Alors que chaque dossier fait en moyenne entre 800 et 1 000 pages, certains, selon les informations communiquées par la médiatrice et par le CNJ, comptent plus de 10 000 pages et comprennent parfois de longs jugements (pour les juges) et actes d'accusation (pour les procureurs), ainsi que des documents détaillés sur toutes les transactions financières effectuées sur une longue période, non seulement par la personne faisant l'objet de la vérification, mais aussi par tous ses proches.

82. Plus de 200 personnes ont été vérifiées à ce jour, sur quelque 800 au total ; un petit nombre ont semble-t-il préféré démissionner plutôt que se soumettre à la procédure. À Tirana, la délégation a appris que des difficultés se posaient parfois par exemple lorsqu'il s'agissait de justifier de revenus de conjoints datant de périodes anciennes. Selon certaines informations, en outre, des délais très courts (deux semaines) prévus par la procédure étaient appliqués de manière excessivement rigide, alors même que dans certains cas des documents certifiés devaient être obtenus de l'étranger. Des dérogations semblent avoir été accordées « la plupart du temps » lorsqu'on les sollicitait – la Commission de Venise ignore toutefois sur la base de quel motif juridique.

83. Le présent avis porte sur les nominations à la Cour constitutionnelle et la Commission de Venise ne dispose ni des moyens nécessaires ni du mandat requis pour examiner ces allégations. Pour la Commission, toutefois, il est évident que le processus de vérification doit être mené aussi rapidement que possible, tout en garantissant un examen équitable de chaque cas. Il convient de trouver les modalités adéquates, et de les adapter si nécessaire, pour que ce processus n'empêche pas le fonctionnement des institutions judiciaires de l'Albanie. La Commission ne peut que recommander l'accélération et la rationalisation du processus de réévaluation, étant entendu que la vérification au niveau de la Commission indépendante des qualifications comme du Collège spécial d'appel devra continuer d'être appliquée de manière cohérente. Il convient aussi de veiller à la cohérence avec la procédure de vérification des candidats extérieurs au système judiciaire, qui est menée par le CNJ. Il faut faire en sorte que le processus n'entraîne pas la paralysie prolongée des institutions judiciaires.

84. En tout état de cause, il ne fait aucun doute que les membres de la Cour constitutionnelle doivent avoir satisfait aux exigences de la procédure de vérification et que le CNJ ne doit proposer que des candidats ayant reçu l'agrément à l'issue de ce processus par une décision définitive.

85. La procédure de réévaluation des juges siégeant à la Cour suprême a été émaillée de difficultés imprévues et affectée par des retards, qui ont de fait entraîné la paralysie de cette instance pendant plus de deux ans. La délégation de la Commission a appris que les candidats à un poste à la Cour suprême étaient peu nombreux, ce qui s'expliquerait aussi par la rigueur de la procédure de vérification.

86. La Cour suprême n'a par conséquent pas pu élire son quota de trois juges constitutionnels. Le poste de M^{me} Tusha, dernier membre en place de l'« ancienne » Cour constitutionnelle, doit être pourvu par la Cour suprême. Dans cette situation très complexe, c'est plutôt une bonne nouvelle car cela signifie qu'avec les six membres devant être nommés par le Président et par l'Assemblée, la Cour constitutionnelle pourra compter sur sept membres jusqu'à ce que la Cour suprême soit réinstaurée et en mesure de procéder à ses nominations. Le quorum requis en audience plénière de la Cour constitutionnelle est de six membres, et cinq voix doivent être réunies pour prendre une décision¹².

87. La Commission tient en outre à souligner que l'absence de Cour suprême pourrait mettre davantage encore en péril la stabilité de l'Albanie que l'absence de Cour constitutionnelle. Les recours concernant des affaires jugées par les juridictions de degré inférieur demeurent en instance et l'Albanie viole de manière systématique le droit de bénéficier d'un procès équitable dans un délai raisonnable. Si la situation actuelle devait avoir un impact négatif sur la nouvelle procédure d'accélération et réparation de la durée excessive d'une procédure judiciaire, qui est en vigueur en Albanie depuis le mois de novembre 2017, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait être saisie de nombreuses affaires.

D. Le rôle du Conseil des nominations judiciaires (CNJ)

88. Comme un très grand nombre de membres en exercice de la Cour constitutionnelle ont démissionné ou ont été démis de leurs fonctions en 2017 et 2018 (voir les paragraphes 29 et 30 ci-dessus), la nécessité de procéder à leur remplacement dans le cadre du nouveau système s'est concrétisée de façon plus précoce et plus complexe que ce qu'il avait été prévu en 2016. Le rôle du Conseil des nominations judiciaires (CNJ) est devenu crucial.

89. Cependant, en 2017 et 2018 le CNJ avait été une institution dysfonctionnelle, pour la raison principale que, comme seulement certains de ses membres avait été soumis à la procédure de vérification, le fait que d'autres membres n'avaient pas encore été soumis à la procédure a entamé sa crédibilité et remis en question son aptitude à évaluer les candidats. De l'avis de la Commission de Venise, il est essentiel que les membres actuels et futurs du CNJ fassent l'objet d'une procédure rapide (s'ils n'ont pas encore été soumis au processus de vérification).

90. De plus, le CNJ n'a pas mené ses travaux dans la transparence, alors que celle-ci est indispensable pour instaurer la confiance du public dans la procédure de nomination, et donc dans la Cour constitutionnelle. Le CNJ n'a pas tenu compte de l'obligation que lui impose la Constitution de s'assurer de la présence de l'Avocat du peuple, en tant qu'observateur, dans la procédure de tirage au sort ainsi que dans les réunions et les travaux du Conseil (articles 149/d (3) et 179 (11) de la Constitution). Tout au contraire, l'article 41 de la décision n° 4 du 11/03/2019 sur la procédure de vérification des candidats aux postes vacants à la Cour constitutionnelle et de Haut Inspecteur de la justice prévoit que « *[I]es débats sur la question, ainsi que le vote de la décision, ont lieu uniquement en présence des membres du Conseil*¹³ ».

¹² Voir les articles 32 et 72, paragraphe 2, de la loi sur la Cour constitutionnelle.

¹³ <https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/send/121-justice-appointments-council/375-jac-decision-no-4-on-the-verification-of-candidates-2019-08-06-en>.

L'article 39 de la décision confère à l'Avocat du peuple la seule possibilité de donner « *des avis et des évaluations concernant les modalités de la procédure suivie pour la vérification des qualifications du candidat* », ce qui signifie qu'il ne peut se prononcer sur le fond de l'évaluation. Le CNJ a semble-t-il fait valoir que l'Avocat du peuple pourrait faire des déclarations publiques, ce qui risquerait de violer le secret des procédures du Conseil. Cet argument n'apparaît pas justifié, car l'Avocat du peuple serait également lié par l'obligation de confidentialité en ce qui concerne les cas individuels ; il pourrait en revanche faire des commentaires publics sur le fonctionnement du CNJ en général. Comme les débats sont une part essentielle des « travaux » du CNJ, il semblerait que l'article 41 soit contraire à la Constitution, aux dispositions juridiques connexes et à l'objectif d'instaurer la confiance du public dans la procédure menée par le CNJ. La Commission de Venise recommande que le CNJ modifie cet article pour les procédures de vérification et de sélection des prochains candidats.

91. Par ailleurs, l'article 226(2)(d) de la loi n° 115/2016 sur les institutions de gouvernance du système judiciaire prévoit que le président du CNJ veille à ce que les réunions du Conseil soient enregistrées sur un support audio et à ce qu'un résumé du procès-verbal des réunions soit établi et affiché sur le site web de la Cour suprême. Il semblerait cependant que les résumés ne soient pas affichés en temps voulu, ce qui est particulièrement regrettable car l'Avocat du peuple n'assistait pas aux débats, conformément à l'article 41. La Commission de Venise recommande que les résumés des procès-verbaux des réunions tenues par le CNJ en 2020 soient rendus publics en temps voulu.

92. Le principal problème lié aux décisions sur les nominations à la Cour constitutionnelle rendues par le CNJ en 2019 concerne le calendrier de la transmission des listes de candidats évalués au Président et à l'Assemblée. Le CNJ a établi quatre listes de candidats (deux pour le Président et deux pour l'Assemblée) le 29/09/2019 ; il a ensuite envoyé deux listes au Président le 08/10/2019 et deux listes à l'Assemblée le 14/10/2019, d'où un incident de procédure majeur. La délégation de la Commission de Venise a demandé au président de la CNJ pourquoi il avait adressé les listes à l'Assemblée six jours après avoir fait l'envoi au Président ; le président du CNJ a répondu que la préparation des dossiers accompagnant les listes avait pris plus de temps. Ce mode opératoire n'a pas été discuté au sein du CNJ. La Commission de Venise n'est pas en mesure de chercher à déterminer si l'explication donnée est plausible. En tout état de cause, il aurait dû être clair que la date d'envoi des listes aurait des conséquences importantes, du fait de la possibilité de procéder à une nomination par défaut sur la base de la règle des 30 jours. Normalement, en vertu des articles 7/a à 7/c de la loi sur la Cour constitutionnelle, le CNJ a l'obligation de respecter des délais stricts dans le processus de nomination. Cependant, comme le CNJ ne fonctionnait pas depuis 2018, les délais initiaux n'avaient pas été respectés.

E. L'incident de procédure

93. Il existe entre les deux autorités de nomination, le Président de la République et l'Assemblée, une nette divergence d'interprétation de la procédure de nomination.

94. Selon le premier, l'ordre de rotation devait être suivi pour le choix des candidats. Comme il y avait quatre postes à pourvoir, deux par le Président et deux par l'Assemblée, le Président a considéré qu'après avoir choisi son premier candidat, il devait attendre que l'Assemblée choisisse le sien ; après quoi il choisirait son deuxième candidat et l'Assemblée pourrait alors faire de même. L'ordre de rotation serait alors respecté. Pour sa part, l'Assemblée a considéré que les nominations étaient indépendantes les unes des autres, car pour chacune d'entre elles il existait une liste (et une procédure spécifique) par poste vacant.

95. La Commission de Venise est maintenant invitée à donner son interprétation de cet incident de procédure, qui a entraîné en quelque sorte la nomination de deux juges à un même poste vacant – l'un par le Président, l'autre par défaut sur le quota du Président. Cette interprétation doit être considérée dans le contexte du mécanisme constitutionnel de nomination des juges constitutionnels dans son ensemble. La Commission va donc donner son interprétation des dispositions constitutionnelles en vigueur sur cette question afin qu'une issue puisse être trouvée à la situation actuelle de blocage, mais elle formulera également des recommandations en vue d'éviter des incidents similaires à l'avenir. Comme expliqué précédemment, la Commission estime que, sur le plan théorique, le modèle de nomination des juges à la Cour constitutionnelle mis en place par la Constitution et la loi sur la Cour constitutionnelle implique l'application de l'ordre de rotation uniquement au moment de l'attribution des postes vacants, à l'ouverture de chaque série de nomination. Dans une même série, l'attribution d'un poste vacant au Président, à l'Assemblée ou à la Cour suprême dépend du premier poste qui devient vacant. Le président de la Cour constitutionnelle attribue les postes vacants selon l'ordre chronologique en respectant l'ordre de rotation fixé. Une fois que les postes vacants ont été alloués, la rotation ne doit être redéclenchée que pour la série suivante, c'est-à-dire pas avant l'année où les trois mandats suivants s'achèvent. Les procédures de nomination qui en découlent peuvent être conduites de manière autonome par chaque autorité de nomination. Il devrait y avoir trois procédures tous les trois ans, une par autorité de nomination. Il n'existe pas de règles claires en ce qui concerne l'application de l'ordre de rotation dans le cas où, du fait de la cessation prématurée des fonctions du titulaire d'un mandat, il y a plus de trois procédures et deux séries de nominations qui se chevauchent. Mais s'il n'y a pas d'interconnexion entre ces procédures, le CNJ pourrait en principe envoyer à chaque autorité de nomination autant de listes qu'il en existe, à des dates différentes, et le Président comme l'Assemblée (ainsi que la Cour suprême, du reste) pourraient procéder à autant de nominations que nécessaire.

96. Toutefois, le modèle décrit ci-dessus repose sur le principe que les procédures sont autonomes les unes par rapport aux autres : chaque autorité déclare le poste vacant ouvert et reçoit ses propres candidatures, parmi lesquelles le CNJ opère ensuite une sélection afin d'établir un classement ; les listes de candidats choisis devraient par conséquent être indépendantes les unes des autres et comporter au moins trois candidats (autres que les candidats figurant sur la liste de l'autre autorité de nomination). Dans le cas d'espèce en revanche, du fait du faible nombre de candidats (dû à un ensemble de raisons énumérées ci-dessus), les listes établies en vue des nominations effectuées par le Président et celles établies en vue des nominations effectuées par l'Assemblée étaient composées en grande partie des mêmes candidats, ce qui revenait à avoir constitué un groupe de six candidats présélectionnés pour quatre postes vacants. Dans ces conditions, et compte tenu du fait que le cas du chevauchement de différentes procédures n'a pas été expressément prévu par la loi, il ne semble pas déraisonnable que le Président estime devoir respecter aussi l'ordre de rotation pour le choix en lui-même du candidat : si l'ordre de rotation existe, il doit avoir une incidence sur l'ordre de nomination à partir d'une liste unique. Dans une telle situation, de plus, la nomination par une autorité a une incidence directe sur les nominations de l'autre autorité, car elle modifie la composition de la liste des candidats dont celle-ci dispose. En outre, si le Président avait désigné deux juges, l'Assemblée aurait eu à sa disposition une liste comportant moins du minimum de trois candidats requis par la Constitution. Les réserves qui font valoir ce point de vue ne semblent pas infondées. Ainsi, il n'apparaît pas que la conduite du Président à cet égard pourrait justifier sa destitution. Enfin, la candidate choisie par le Président était devenue l'une des trois premiers candidats sur la liste du CNJ, suite à l'élection par l'Assemblée de la candidate numéro trois de cette liste.

97. En tout état de cause, il est logique d'attendre des autorités chargées d'effectuer des nominations dans le cadre d'une même procédure qu'elles comprennent et interprètent celle-ci de la même façon. Toutes les parties prenantes doivent suivre les mêmes règles, aussi est-il nécessaire qu'elles communiquent entre elles sur la façon dont elles perçoivent et comprennent ces règles. Dans le cas présent, le Président a fait connaître à l'Assemblée son interprétation de l'ordre des nominations. L'Assemblée a agi à partir de sa propre interprétation, qui n'était

clairement pas la même que celle du Président. Elle a même formulé la conclusion que le Président avait renoncé à son droit de nommer un deuxième juge. Par ailleurs, le Président a aussi agi à partir de sa propre interprétation, a nommé un autre candidat et a accepté son serment. Or, sans considération de quelle interprétation est la bonne, les deux organes de nomination auraient dû se réunir et parvenir à une position commune avant de poursuivre la procédure.

98. Le Président, par sa décision du 5 novembre 2019, avait unilatéralement suspendu la procédure de nomination avant l'expiration du délai de 30 jours fixés par la loi. Cette suspension, bien qu'elle ne soit pas explicitement prévue par la loi sur la Cour constitutionnelle, pourrait être cohérente avec un mécanisme par défaut destiné à débloquent une situation en cas d'inaction malveillante ou délibérée de l'un des acteurs impliqués. S'il n'y a ni inaction malveillante ni inaction délibérée, mais plutôt un vide juridique à combler, la *ratio legis* d'un mécanisme par défaut ne pourrait pas s'appliquer. Par conséquent, il doit être possible d'interrompre le fonctionnement - par ailleurs automatique - du mécanisme par défaut. Sur la base d'une interprétation téléologique des dispositions légales, il pouvait donc être justifié que le Président ait refusé d'accepter le serment du juge nommé par défaut.

99. À cet égard, la Commission de Venise relève que l'article 129 de la Constitution prévoit qu'un juge de la Cour constitutionnelle commence son mandat après avoir prêté serment *devant* le Président de la République (italique ajoutée). Cette disposition est traduite dans l'article 8 de la loi n° 8577 du 10 février 2009 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la République d'Albanie, qui encadre juridiquement la cérémonie de prestation de serment et est libellé comme suit : « 1. *Le mandat d'un juge de la Cour constitutionnelle commence après que le Président de la République a reçu son serment.* » Une telle exigence est très répandue dans les systèmes constitutionnels afin de déterminer clairement le moment où commence l'autorité d'un juge et de confirmer la légitimité de son mandat. La constitution albanaise stipule clairement que la prestation de serment devant le Président est une condition *sine qua non* de la prise de fonction¹⁴.

¹⁴ Il convient de distinguer cette situation de celle rencontrée en Pologne lorsque le Président n'a accepté le serment d'aucun des juges dits « d'octobre ». Selon la Commission de Venise : « Les experts gouvernementaux font valoir que ce serment est déterminant pour la validité finale de la nomination. Toutefois, à l'inverse du serment des députés (dans l'enceinte du *Sejm* – article 104, paragraphe 2, de la Constitution) et des membres du Gouvernement (en présence du Président de la République – article 151 de la Constitution), le serment des juges du Tribunal constitutionnel est régi seulement par la loi sur le Tribunal et non par la Constitution elle-même. Dans ces conditions, la prestation de serment ne peut être requise pour valider l'élection des juges constitutionnels. La prestation de serment devant le Président est certes importante – y compris pour manifester clairement sa loyauté à la Constitution – mais elle remplit avant tout une fonction cérémonielle. ». La Commission poursuit : « Il convient de rappeler que dans sa décision du 9 décembre 2015, le Tribunal a estimé que le mandat des juges commençait lors de leur élection par le *Sejm* (ou éventuellement à une date ultérieure si le processus d'élection a lieu avant que le poste devienne vacant) et non au moment solennel de la prestation de serment. Cette décision doit être respectée. En vertu de la Constitution polonaise, c'est le Tribunal constitutionnel et non son Président qui est l'arbitre en dernier ressort dans les affaires soulevant une question d'interprétation de la Constitution. Le Président de la République et les autres autorités de l'État doivent veiller à l'exécution des décisions du Tribunal. » (CDL-AD(2016)001, paragraphes 108-109.) Dans la note de bas de page n° 25, la Commission faisait référence à l'arrêt *Marbury c. Madison*, dans lequel la Cour suprême des États-Unis avait conclu, entre autres, qu'une procédure de nomination judiciaire ne s'achève qu'« au moment où le dernier acte que [doit] effectuer l'auteur » de la nomination a été effectué (dans le cas d'espèce, il s'agissait de l'apposition de la signature du Président). L'avis de la Commission prenait ainsi dûment en compte le fait que le Tribunal constitutionnel polonais lui-même avait jugé que le serment ne pouvait être considéré comme « le dernier acte » nécessaire à la validation d'une nomination. En outre, la question du serment des juges était régie seulement dans la législation, et non au niveau constitutionnel.

100. Se référant à une recommandation formulée précédemment par la Commission de Venise à propos de l'Ukraine¹⁵, l'Assemblée albanaise a adopté, le 12 février 2020, une modification de la loi sur la Cour constitutionnelle qui prévoit la possibilité d'adresser le serment par écrit au Président lorsque celui-ci refuse de recevoir le serment dans les 10 jours suivants la « date de l'élection, de la nomination ou de l'annonce de la nomination ». De l'avis de la Commission, il n'est pas certain que cette disposition soit conforme à la Constitution, qui établit clairement que le serment doit être prêté « devant » le Président. De plus, son contenu est très vague. Qu'est-ce que « l'annonce de la nomination » et qui a compétence pour faire une telle annonce ? Il pourrait s'agir de la Cour constitutionnelle, mais le contexte en Albanie exclut cette possibilité. La modification adoptée crée donc une incertitude quant à la légitimité des juges qui commencent à travailler à la Cour constitutionnelle sans que leur serment ait été reçu dans le cadre de la procédure prévue par la Constitution. Si cela est jugé nécessaire afin d'éviter un blocage dans des cas d'abus évident, une disposition plus clairement formulée pourrait être adoptée au niveau constitutionnel.

IV. Conclusion

101. Il est indispensable que l'Albanie rétablisse la Cour constitutionnelle et la Cour suprême le plus rapidement possible, a fortiori dans une période où se posent de complexes questions de constitutionnalité dans le domaine des affaires publiques du pays. Un certain nombre d'affaires en instance devant la Cour constitutionnelle ne peuvent être résolues. Pour surmonter cette crise, il est essentiel d'instaurer une coopération et un dialogue constructifs entre les institutions de l'État afin d'obtenir un large consensus.

102. La crise constitutionnelle en Albanie n'a pas une cause unique ; elle est la conséquence de l'interaction de plusieurs facteurs :

- La procédure de vérification, tout en étant nécessaire et en ayant des effets positifs incontestables à long terme, a affecté à court terme la Haute Cour et la Cour constitutionnelle dans une mesure imprévue, les rendant dysfonctionnelles ;
- Il existe entre l'Assemblée et le Président un blocage de fond qui semble difficile à surmonter (procédure de destitution d'un côté et plaintes au pénal de l'autre) ;
- En raison du processus de vérification et du fait que le CNJ n'a pas pu mener ses activités en 2017 et 2018, il y a beaucoup de postes vacants à pourvoir en même temps. Comme très peu de candidats remplissent les conditions, l'éventail du choix qui s'offre aux organes chargés de désigner ou d'élire les membres de la Cour constitutionnelle est restreint ;

¹⁵ En Ukraine, la législation en vigueur à l'époque prévoyait qu'un juge de la Cour constitutionnelle entrait en fonction à partir de la date où il prêtait serment, ce qu'il faisait dans le mois suivant sa nomination, au cours d'une session du parlement à laquelle participaient le Président, le Premier Ministre et le président de la Cour suprême. En octobre 2005, les mandats de 10 juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, y compris son président, sont arrivés à échéance. Le Parlement (*Verkhovna Rada*) d'une part n'a pas élu les juges relevant de son propre quota et d'autre part n'a pas reçu le serment des candidats désignés par le Président et de ceux élus par le pouvoir judiciaire. La Commission a recommandé que la prestation de serment soit simplifiée, en prévoyant qu'elle peut être faite par écrit et dans le cadre d'un mécanisme interne. « L'une des solutions à cet égard pourrait être de prêter serment par écrit et d'adresser cette déclaration au Président de la République ou au président du Parlement. Une autre solution serait de créer un mécanisme interne pour prêter serment à la prise de fonction. Les juges nouvellement désignés prèteraient serment devant le président de la Cour constitutionnelle. À supposer que le mandat de ce dernier soit arrivé à échéance, la possibilité de prêter serment devant le président par intérim ou le doyen des juges en exercice pourrait être envisagée. » (CDL-AD(2006)016, paragraphes 18-19 et 21). En Ukraine, la procédure de prestation de serment était régie seulement par une loi ordinaire, ce qui n'est pas le cas en Albanie.

- Les problèmes d'application des dispositions (constitutionnelles) ambiguës sont aggravés par l'absence de Cour constitutionnelle et le fait que la procédure est devenue un objet de querelle entre l'Assemblée et le Président.

103. Afin de sortir de cette impasse, la Commission de Venise formule la recommandation suivante en ce qui concerne le processus de vérification :

- Bien que la réforme du système judiciaire et la procédure de vérification restent une priorité et doivent être menées à bien, il convient d'évaluer si les règles telles qu'appliquées sont de nature à permettre le prompt achèvement du processus de vérification, en particulier si la mise à l'écart de juges à l'issue de ce processus vient à empêcher des tribunaux, notamment les plus hautes juridictions, de fonctionner.

104. En ce qui concerne la procédure de nomination des membres de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise parvient aux conclusions suivantes et formule les recommandations ci-après :

- En principe, l'ordre de rotation ne s'applique qu'au moment de l'attribution des postes vacants par le président de la Cour constitutionnelle, à l'ouverture de chaque série de nominations. Une fois que les postes vacants ont été attribués aux organes de nomination respectifs, la rotation ne doit être redéclenchée que pour la série suivante, c'est-à-dire pas avant l'année où les trois mandats suivants s'achèvent.
- Cependant, tant que la pénurie de candidats persiste et que les listes sont en grande partie composées des mêmes candidats, dans la situation où il faut procéder à des nominations concernant plus d'une série dans la même période, il faut que le Président et l'Assemblée (et la Cour suprême, si elle commence à fonctionner prochainement) s'entendent sur la procédure à suivre conformément à la Constitution et à la législation, et le CNJ devrait accepter cette interprétation. Dans le cas contraire, un ou plusieurs organe(s) de nomination risqueraient de ne pas pouvoir effectuer un choix parmi trois candidats, ainsi que le prévoit la Constitution. Il appartient à une Cour constitutionnelle de se prononcer sur l'interprétation des dispositions de la Constitution dans une situation non prévue lors du processus de rédaction. Tant que la Cour constitutionnelle ne fonctionne pas et qu'aucun consensus sur l'interprétation n'a été atteint par les acteurs politiques, le CNJ devrait envoyer la ou les liste(s) à l'Assemblée dès que le Président a effectué sa ou ses nomination(s), ou à l'expiration d'un délai de 30 jours s'il ne le fait pas sans justification.
- Les postes devenus vacants prématurément devraient être pourvus par l'autorité qui a nommé le juge sortant.
- Le mécanisme permettant la nomination par défaut en ce qui concerne les désignations incombant au Président (article 7/b (4) de la loi sur la Cour constitutionnelle) ne fait pas partie du droit constitutionnel albanais, et semble être sujet à des conflits. Ce mécanisme par défaut est en vigueur et obligatoire aux termes de la loi sur la Cour constitutionnelle ; cependant, dans le futur il devrait être de préférence porté au niveau constitutionnel, comme c'est le cas pour les nominations incombant à l'Assemblée, et devrait être intégré dans le système constitutionnel d'équilibre des pouvoirs.
- Dès qu'elle pourra fonctionner de nouveau, la Cour suprême devrait procéder à ses nominations en suspens.

105. En ce qui concerne la procédure du CNJ :

- L'article 41 de la décision du CNJ n° 4 pour les procédures de vérification et de sélection des prochains candidats devrait être modifié, de sorte que l'Avocat du peuple puisse exercer son droit constitutionnel de participation en tant qu'observateur, pour garantir la transparence et instaurer la confiance du public dans la procédure.
- Un résumé du procès-verbal de chaque réunion du CNJ devrait être rendu public en temps voulu.

- Le CNJ ne devrait établir son classement que lorsque tous les dossiers des candidats de la liste sont complets ; sans plus attendre, le président du CNJ devrait alors envoyer immédiatement la liste, accompagnée des dossiers, à l'organe concerné.
- Le CNJ ne devrait pas proposer de candidats qui n'ont pas encore reçu l'agrément à l'issue du processus de vérification.

106. En ce qui concerne la procédure de prestation de serment :

- Si cela est jugé nécessaire afin d'éviter un blocage dans les cas où il y a un abus évident, les dispositions adoptées récemment – mais qui n'ont pas encore été promulguées – sur un mécanisme de prestation de serment par défaut devraient être remplacées par une disposition formulée de manière plus claire, laquelle devrait être adoptée au niveau constitutionnel.

107. La Commission de Venise est d'avis que le modèle constitutionnel adopté en 2016 est trop complexe et, dans une perspective de long terme, elle recommande de le simplifier, en premier lieu en supprimant la règle de la rotation. Les quotas des trois organes de nomination peuvent être maintenus en attribuant automatiquement le renouvellement d'un mandat à l'autorité qui a nommé le juge sortant. En deuxième lieu, il faudrait supprimer la règle selon laquelle un mandat de neuf ans commence et se termine à date fixe. Les juges constitutionnels devraient toujours bénéficier d'un mandat de neuf années complètes, même s'ils ont été élus avec un peu de retard ou s'ils sont nommés pour remplacer un juge dont les fonctions ont cessé prématurément ; cette modification ne devrait pas créer de problèmes lorsque la règle de la rotation sera supprimée. Cette disposition rendrait la fonction de juge constitutionnel plus attrayante pour les candidats qualifiés, et aussi plus pertinente.

108. Enfin, la Commission de Venise réaffirme qu'il est absolument nécessaire d'instaurer un dialogue et une coopération loyale entre les institutions de l'État. Le mandat et les pouvoirs de ces dernières doivent être respectés afin qu'elles puissent réaliser leurs objectifs institutionnels légitimes, en agissant toujours au nom de l'intérêt supérieur des citoyens albanais. Comme l'a récemment souligné le président de la Commission de Venise à propos de l'Arménie : « La culture et la maturité démocratiques nécessitent la retenue institutionnelle, la bonne foi et le respect mutuel entre les institutions de l'État. »¹⁶

109. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaïses pour toute assistance supplémentaire sur cette question.

¹⁶ Déclaration publique du président de la Commission de Venise le 3 février 2020 à propos de l'Arménie, <https://www.venice.coe.int/webforms/events/default.aspx?id=2892>.