



Strasbourg, le 14 décembre 2021

CDL-AD(2021)053

Avis n° 1068 / 2021

Or. angl.

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

ALBANIE

AVIS
SUR LA PROLONGATION DU MANDAT DES ORGANES
TRANSITOIRES CHARGÉS DE LA RÉÉVALUATION DES JUGES ET
DES PROCUREURS

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 129^{ème} Session plénière
(Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021)

Sur la base des commentaires de :

M. Oliver KASK (Membre suppléant, Estonie)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente d'honneur)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de la demande	3
III.	Analyse	4
	A. La position de la Commission quant à la durée de la procédure de contrôle en Albanie.....	4
	B. L'extension du mandat des organes de contrôle est-elle compatible avec les critères de la Commission de Venise ?	6
IV.	Conclusion	8

I. Introduction

1. Par lettre du 5 novembre 2021, le Président du Parlement albanais a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur l'extension du mandat des organes transitoires chargés de la réévaluation des juges et des procureurs en Albanie (CDL-REF(2020)096).
2. MM. Kask et Kuijer, Mme Nussberger, M. Pinelli, Mme Suchocka et M. Tuori ont été rapporteurs pour cet avis.
3. Compte tenu de la proximité de la 129^e session plénière, l'avis a été préparé comme un avis ordinaire. En raison des contraintes de temps et du caractère de suivi de cet avis, aucune visite n'a été effectuée, ni en personne ni en ligne. La Commission a eu accès à des informations sur la position des représentants de la société civile, tels que l'Institut d'études politiques (ISP), le Comité Helsinki d'Albanie et l'Association des avocats anticorruption d'Albanie.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi et de sa note explicative. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des informations écrites obtenues par la Commission. Après un échange de vues avec Mme Klotilda Bushka, chef de la commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme du Parlement albanais, il a été adopté par la Commission lors de sa 129^e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021).

II. Contexte et portée de la demande

6. Dans la demande d'avis, le Président rappelle que le système de vetting pour la réévaluation d'environ 800 personnes (juges, procureurs et assistants/conseillers juridiques) est effectué en Albanie par différents organismes. En première instance, le contrôle est effectué par la Commission indépendante de qualification (IQC), tandis que les appels contre les décisions de l'IQC (soit soumis par la personne contrôlée, soit par le commissaire public - ou PC) seront examinés par le Collège d'appel indépendant (AC) en tant que chambre de la Cour constitutionnelle.
7. Selon l'article 179/b paragraphe 8 de la Constitution, le mandat des membres de l'IQC et du PC expire après cinq ans à partir de la date du début de leur fonctionnement, tandis que le mandat de la CA cesse d'exister après neuf ans de fonctionnement. Après la dissolution de la Commission, les affaires de réévaluation en cours seront traitées par le Haut Conseil Judiciaire (HJC) conformément à la loi. Les affaires de réévaluation en cours des procureurs seront traitées par le Conseil supérieur des procureurs (HPC) conformément à la loi. Après la dissolution des Commissaires publics, leurs compétences sont exercées par le Procureur spécial en chef du Bureau du Procureur spécial. Les recours éventuels sont jugés par la Cour constitutionnelle.
8. Le mandat de 5 ans de l'IQC et du PC se termine le 17 juin 2022, tandis que le mandat de 9 ans du CA se termine le 17 juin 2026.
9. Le processus de vetting a effectivement commencé en février 2018. Selon le Président, on estime qu'à la fin du mandat de l'IQC et du PC, en juin 2022, environ 1/3 des dossiers, soit environ 300 dossiers, resteront inachevés et¹ devront être transmis pour examen à la HJC et au HPC.

¹ Selon la note explicative, "d'après les données disponibles, il ressort que jusqu'en juillet 2021, l'IQC a achevé le processus de contrôle de 421 sujets. D'ici juin 2022, 71 processus de réévaluation

10. Selon la note explicative, le processus de filtrage s'est heurté à plusieurs obstacles qui justifient, aux yeux des autorités albanaises, le retard dans la finalisation du processus de filtrage, à savoir :

- *toutes les mesures nécessaires qui ont dû être prises pour mettre en place les institutions et les procédures de contrôle, telles que le recrutement du personnel, la formation, l'établissement des procédures, l'application des procédures ;*
- *la pandémie COVID-19, qui a eu un impact direct sur l'activité de la Commission, comme dans tout autre secteur, provoquant de sérieux retards (pendant 4 mois l'activité a été arrêtée, tandis que pendant environ un an les fonctions ont été ralenties en raison du manque d'infrastructure logistique, du manque d'équipement électronique, de la difficulté d'accéder aux documents confidentiels et du retard dans les réponses des autres autorités.*

11. 39 députés (sur 140) du Parti socialiste ont ensuite déposé l'amendement constitutionnel à l'étude, visant à prolonger le mandat des membres de l'IQC et du PC de deux ans et demi supplémentaires, du 17 juin 2022 au 31 décembre 2024.

12. Le Président a posé deux questions à la Commission :

- *La prolongation du mandat des organes de filtrage (IQC et PC) jusqu'au 31 décembre 2024 est-elle conforme aux normes européennes et aux principes généraux qui sous-tendent le système de protection des droits de l'homme de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'exigence selon laquelle le filtrage doit être une mesure extraordinaire et temporaire, comme le recommandent les avis antérieurs de la Commission de Venise ?*
- *Le transfert de dossiers initiés mais non achevés aux Conseils et au Bureau spécial des poursuites répondrait-il à la norme selon laquelle le filtrage est une mesure extraordinaire et temporaire, en tenant compte :*
 - i. le principe d'égalité de traitement et de cohérence des procédures ;*
 - ii. que ces trois institutions indépendantes ont des compétences sensiblement différentes de celles des organes de filtrage et devront consacrer beaucoup de temps et de ressources administratives à la consolidation des procédures et structures administratives nécessaires pour garantir les principes d'une procédure régulière, ce qui alourdira considérablement la charge de travail et les responsabilités de ces institutions naissantes ?*

III. Analyse

A. La position de la Commission quant à la durée de la procédure de filtrage en Albanie

13. Dans son avis intérimaire sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire albanais, la Commission de Venise a abordé la question de la durée du processus de filtrage. La Commission, exprimant des inquiétudes quant à la première version des dispositions relatives à la prolongation du mandat des organes de contrôle (qui ne prévoyait pas que la durée du mandat serait fixée dans la constitution, mais qu'elle serait décidée par le parlement à la majorité simple), a déclaré que si la possibilité de prolonger le processus de contrôle était rendue trop facile, il y avait un "*risque de transformer le processus de contrôle en un arrangement*

devraient être achevés. À la fin du mandat de 5 ans, il en résulte que l'ICQ devrait avoir effectué un total d'environ 500 cas de vetting et qu'un total d'environ 300 autres cas resteront inachevés. "

permanent de facto, parallèle aux mécanismes ordinaires de responsabilité. Les projets d'amendements doivent préciser qu'une fois qu'un juge en exercice a franchi l'étape du vetting, sa responsabilité est régie par les règles ordinaires contenues dans la Constitution et dans la législation d'application". La Commission a donc indiqué les critères pour l'extension du mandat des organes de contrôle : elle doit être fondée sur des raisons objectives, avoir une base législative et être adoptée à la majorité qualifiée :

" Le mandat de la CQI ne pourrait être prolongé que si le processus de vetting n'est pas achevé pour des raisons objectives (c'est-à-dire que tous les juges en exercice ne sont pas passés par là). Deuxièmement, la possibilité de prolonger le mandat peut affecter l'indépendance des commissaires : il est bien connu que l'éventuelle prolongation ou reconduction du mandat rend les titulaires de fonctions plus dociles vis-à-vis de l'autorité qui en décide. Ainsi, les conditions dans lesquelles le mandat des commissaires est prolongé devraient être décrites dans la loi, et cette décision devrait appartenir à une plus grande majorité."²

14. Dans son avis final sur les amendements révisés à la Constitution albanaise, la Commission de Venise a déclaré, en ce qui concerne le processus de vérification, que

"54. Une remarque critique générale demeure toutefois : en vertu du projet d'amendements révisé, le mandat des membres des commissions de qualification indépendantes (IQC) et des juges de la chambre de qualification spécialisée (SQC) responsables du processus de filtrage sera de 9 ans sans droit de renouvellement (article 179/b p.3), alors que l'ensemble du processus de filtrage est censé durer 11 ans ou moins si l'Albanie adhère à l'UE à une date antérieure (article 179/b p. 4). Cette durée est trop longue. Dans l'avis intérimaire, la Commission de Venise a reconnu la nécessité du filtrage à condition qu'"il s'agisse d'une mesure extraordinaire et strictement temporaire" (§ 100). Les structures de contrôle ne doivent pas remplacer les organes constitutionnels ordinaires, tels que le HJC ou le HPC ; elles peuvent coexister avec eux pendant un certain temps, mais ne doivent pas devenir des mécanismes parallèles quasi-permanents.

55. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'indiquer exactement combien de temps sera nécessaire pour contrôler tous les juges et procureurs en exercice. Il est concevable que, dans les cas les plus complexes, les procédures de filtrage puissent prendre plus de trois ans, voire plus. Il appartient au législateur de veiller à ce que les personnes soumises au vetting ne puissent pas retarder artificiellement les procédures de vetting, et que les commissaires, les membres de l'IQC et les juges du SQC disposent des ressources et des pouvoirs nécessaires pour mener à bien les procédures dans un délai raisonnable. En résumé, la Commission de Venise recommande de reconsidérer les articles 179/b pp. 3 et 4 et l'article C p. 1 et de réduire significativement la durée de la procédure de vetting.

56. Il serait souhaitable de fixer une limite fixe d'environ 3 à 5 ans à la durée d'existence de l'IQC et du SQC. Il devrait y avoir une possibilité, prévue par la Constitution, de prolonger cette période dans des conditions à établir par la loi. Après la dissolution des organes de contrôle, les institutions et les tribunaux ordinaires pourraient assumer toute

² Commission de Venise, Avis provisoire sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au système judiciaire de l'Albanie, CDL-AD(2015)045, para. 102, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)045-e)

*fonction résiduelle de décision sur les procédures de contrôle qui n'ont pas été conclues."*³

15. La Commission de Venise a donc ajouté que le législateur devrait prévoir des mesures pour éviter que les procédures de filtrage ne soient artificiellement retardées par les personnes concernées, et que des ressources et des pouvoirs suffisants soient accordés aux organes de filtrage. En même temps, la Commission de Venise était réticente à accepter une longue durée de la procédure de vetting, non seulement parce qu'elle doit être considérée comme temporaire et exceptionnelle, mais aussi parce qu'elle pourrait mettre en danger le bon fonctionnement du système judiciaire.

16. Dans un avis plus récent, la Commission a déclaré qu'"il est évident que le processus de filtrage doit être mené aussi rapidement que possible, tout en assurant un examen équitable de chaque cas. Des modalités appropriées doivent être trouvées, et modifiées si nécessaire, pour que ce processus n'empêche pas le fonctionnement des institutions judiciaires d'Albanie. La Commission ne peut que recommander l'accélération et la rationalisation du processus de filtrage, étant entendu que le filtrage au niveau de la Commission indépendante de qualification ainsi que du Collège d'appel spécial devra continuer à être appliqué de manière cohérente. ...Le processus ne doit pas aboutir à la paralysie continue des institutions judiciaires".⁴

B. si l'extension du mandat des organes de contrôle est compatible avec les critères de la Commission de Venise.

17. La Commission de Venise a précédemment mentionné les critères suivants pour que l'extension du mandat des organes de contrôle transitoires soit acceptable à la lumière des normes européennes :

- elle doit être fondée sur des raisons objectives.

18. Dans son avis de 2015, la Commission a donné comme exemple de "raison objective" de la nécessité de prolonger le processus le fait que "tous les juges en exercice ne sont pas passés par là". Désormais, si le mandat de l'IQC et du PC n'est pas prolongé, environ un tiers des procédures de vetting sera effectué par les institutions ordinaires, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur du parquet (en ce qui concerne l'IQC) et le procureur spécial en chef du parquet spécial (en ce qui concerne le PC).

19. La Commission de Venise estime que les raisons du retard dans la finalisation du processus de filtrage constituent de telles "raisons objectives". Si l'on peut se demander si la nécessité de mettre en place les institutions et les procédures de filtrage constitue une justification valable du retard, les difficultés rencontrées en raison de COVID-19 sont réelles et n'auraient pas pu être facilement anticipées. Il est vrai qu'en 2020, la Commission a exprimé des inquiétudes quant au rythme auquel les procédures de vetting étaient menées. Néanmoins, la prolongation de ce processus extraordinaire doit être évaluée à la lumière de deux arguments principaux avancés par les autorités albanaises.

20. Premièrement, l'État de droit exige que la législation respecte le principe d'égalité : elle doit traiter les situations similaires de manière égale et les situations différentes de manière

³ Commission de Venise, Avis sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le système judiciaire de l'Albanie, CDL-AD(2016)009, paras. 54-56, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)009-e).

⁴ Commission de Venise, Avis sur la nomination des juges de la Cour constitutionnelle en Albanie, CDL-AD(2020)010, para. 83, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)010-e)

différente.⁵ S'il n'y a pas d'extension, jusqu'à un tiers des procédures de filtrage seraient effectuées par les institutions disciplinaires ordinaires, conformément à leurs propres procédures et méthodes de travail, et non par les organes transitoires spécifiques qui ont mené le processus jusqu'à présent. Si, en principe, il ne semble pas contestable que quelques cas en suspens soient transmis à ces dernières institutions au cas où ils ne seraient pas terminés avant la date limite, soumettre un tiers du processus à une procédure qui serait inévitablement différente soulèverait, de l'avis de la Commission de Venise, un problème d'égalité en droit. Une telle différence de traitement ne semblerait pas justifiée.

21. Même si le processus de filtrage mené jusqu'à présent permet aux institutions judiciaires ordinaires (supérieures) de remplir la même tâche, la prolongation des tâches de l'IQC et du PC permettrait d'éviter toute incohérence dans les normes et pratiques de filtrage, ainsi que dans les procédures. Le risque d'un manque de cohérence dans la prise de décision serait, à la lumière du nombre de cas, trop important pour être suffisamment confiant qu'il puisse être simplement corrigé en appel.

22. Deuxièmement, la Commission rappelle que l'une des principales raisons de limiter la durée de toute procédure de contrôle est la nécessité de prévoir les effets de la loi, et donc de préserver la sécurité juridique. Toutefois, le transfert de 300 affaires à la HCJ et au HCP exigerait que ces institutions adoptent de nouvelles procédures, se familiarisent avec les procédures de filtrage et la jurisprudence et organisent leur travail. On peut s'attendre à ce que cette préparation nécessite un temps considérable, de sorte qu'il semble irréaliste d'envisager l'achèvement d'un tel processus bien avant le 31 décembre 2024. Il n'y aurait donc aucun avantage significatif en termes de sécurité juridique.

23. À cet égard, la Commission de Venise souligne que si le processus de filtrage doit être mené aussi rapidement que possible, cela ne doit pas se faire au détriment de l'équité des procédures : il est essentiel de prévoir un examen équitable de chaque cas.

24. La Commission de Venise est d'avis, en conclusion, que le retard de la procédure, dans la mesure où il a été causé par la pandémie ou d'autres raisons objectives, est facilement compréhensible et constitue une justification objective suffisante pour la prolongation du mandat des organes de contrôle transitoires.

25. Les autres critères identifiés par la Commission sont les suivants :

- *l'extension doit avoir une base législative*
- *il devrait être adopté à la majorité qualifiée :*

26. À cet égard, la Commission note que l'extension se ferait par le biais d'un amendement constitutionnel, qui requiert une majorité des deux tiers (article 177 de la Constitution), d'où un large soutien au-delà de la majorité parlementaire au pouvoir. Ces critères seraient donc remplis.

27. Enfin et surtout, la Commission de Venise estime qu'il est essentiel que la procédure de filtrage ne rende pas le système judiciaire dysfonctionnel. Bien que la Commission de Venise ait reçu une lettre de l'Association des avocats albanais contre la corruption exprimant sa préoccupation quant à la longueur de la procédure dans des cas individuels en raison du non-fonctionnement des tribunaux, la Commission de Venise ne dispose pas d'informations fiables à cet égard. Il est nécessaire de souligner que la procédure de filtrage ne doit pas aboutir à une paralysie continue des institutions judiciaires, car un tel état de fait serait inconciliable avec le

⁵ Commission de Venise, Liste de contrôle de l'État de droit, repère D. 3, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e).

droit d'accès au tribunal garanti par l'article 6 de la CEDH et dont jouissent toutes les personnes relevant de la juridiction de l'Albanie.

28. Il est donc extrêmement important de prévoir des garanties adéquates pour que ce délai supplémentaire soit finalement respecté et que les tribunaux puissent fonctionner pendant la période allant jusqu'au 31 décembre 2024. Pour que cela soit possible, il est nécessaire de tirer les leçons de l'expérience passée ; la Commission a indiqué la nécessité 1. de s'assurer que des ressources et des pouvoirs suffisants soient accordés aux organes de contrôle 2. de rationaliser le processus et 3. de s'assurer que le quota minimum de candidats soit respecté. de rationaliser le processus et 3. de veiller à ce que le quota minimum pour la prise de décision dans les tribunaux à tous les niveaux soit atteint.

29. La Commission a été informée par la Commission européenne que des progrès significatifs ont été réalisés en matière de vetting et de capacité opérationnelle des organes de vetting. Les procédures de filtrage sont en cours de rationalisation (y compris, vraisemblablement, des mesures visant à prévenir les retards artificiels) et des ressources supplémentaires (telles que des conseillers juridiques supplémentaires) ont été affectées aux organes de filtrage.⁶ Le 25 novembre, le Parlement albanais a adopté de nouvelles mesures visant à renforcer la capacité de la chambre d'appel (CA), sur recommandation de l'OMI, y compris les ressources en vue du recrutement de six juristes et financiers supplémentaires. La Commission se félicite de cette approche proactive.

IV. Conclusion

30. Le président du parlement albanais a demandé à la Commission de Venise d'exprimer son avis sur la question de savoir si la proposition de proroger le mandat de deux organes de contrôle transitoires - la commission indépendante de qualification et le commissaire public - du 17 juin 2022 au 31 décembre 2024 peut être considérée comme conforme aux normes européennes et à ses recommandations antérieures.

⁶ Selon les informations reçues par la Commission européenne,

- Au 1er décembre 2021, les institutions de vetting avaient achevé 471 dossiers en première instance (la Commission indépendante de qualification, "IQC") sur un total de 805 magistrats devant être soumis au vetting.
- A ce jour, des enquêtes sur tous les assesseurs ont été initiées par l'IQC.
- Dans l'ensemble, 60 % des dossiers de contrôle traités jusqu'à présent par le CQI ont abouti à des licenciements, à des démissions volontaires ou à d'autres formes de cessation de fonctions des évalués.
- Il y a eu 179 licenciements d'IQC par le biais d'audiences, principalement pour des questions liées à des actifs injustifiés. Des appels sont en cours pour 94 de ces cas de rejet.
- À 21 reprises, l'OMI a recommandé aux commissaires publics de faire appel ; à chaque fois, la recommandation a été suivie par les commissaires publics.
- Dans 2 cas, les OI ont émis des opinions dissidentes sur les décisions de la CQI et de la Chambre d'appel (CA).
- Ventilation détaillée :
 - 471 décisions prononcées en première instance (IQC) dont :
 - 195 licenciements (42%)
 - 169 confirmations (36%)
 - 106 décisions de clôture de la procédure de filtrage, dont 77 pour cause de démission (16%) et 29 pour d'autres raisons (6%)
 - 1 décision de suspension de fonction (0%)
 - Décisions finales en deuxième instance après appel à la CA - 141 confirmations - 86 licenciements - 105 résiliations (dont 77 démissions).

31. La Commission de Venise a déjà souligné qu'une extension du mandat des organes de contrôle devrait être fondée sur des raisons objectives, avoir une base législative et être adoptée à la majorité parlementaire qualifiée.

32. La Commission estime que l'extension proposée du mandat de l'IQC et du PC répond à ces critères. L'extension garantirait l'égalité en droit et contribuerait à la sécurité juridique, tandis que les résultats du travail effectué jusqu'à présent par les organes de contrôle démontrent la nécessité de finaliser le processus pour les assesseurs restants. En outre, l'extension se ferait par le biais d'un amendement constitutionnel, qui requiert une majorité des deux tiers, d'où un large soutien au-delà de la majorité parlementaire au pouvoir.

33. Il est essentiel que cette prolongation s'accompagne d'une augmentation des ressources des organes de contrôle et d'une rationalisation de leurs procédures. La Commission a été informée que les procédures de filtrage sont effectivement en cours de rationalisation et que des ressources supplémentaires ont été consacrées aux organes de filtrage. Il faut s'en féliciter.

34. À la lumière de ces éléments, la Commission conclut que la proposition de prorogation du mandat jusqu'au 31 décembre 2024 peut être considérée comme compatible avec les normes européennes, pour autant que le fonctionnement du pouvoir judiciaire en tant que tel soit assuré.

35. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaises pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.