



Strasbourg, le 14 mars 2016

CDL-AD(2016)009  
Or. anglais

**Avis n°824 / 2015**

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

**AVIS FINAL**

**SUR LE PROJET RÉVISÉ D'AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION  
CONCERNANT LE SYSTÈME JUDICIAIRE**

**(du 15 janvier 2016)**

**DE L'ALBANIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 106<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 11-12 mars 2016)**

**sur la base des observations de :**

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)**  
**Mme Hanna SUCHOCKA (membre, Pologne)**  
**M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande)**  
**M. Konstantin VARDZELACHVILI (ancien membre suppléant, Géorgie)**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....</b>	<b>3</b>
<b>III.</b>	<b>ANALYSE.....</b>	<b>4</b>
<b>A.</b>	<b>Structure institutionnelle globale des organes de contrôle du système judiciaire.....</b>	<b>4</b>
<b>B.</b>	<b>Organes permanents de garantie de l'indépendance et de la transparence de la justice .....</b>	<b>4</b>
	1. Election des membres du Haut conseil des juges et du Haut conseil des procureurs – la question de la majorité qualifiée .....	4
	2. Election du Haut inspecteur de la justice et du Procureur général .....	6
	3. Nomination des juges et des procureurs.....	7
	4. Procédures disciplinaires contre des juges et des procureurs ; les rôles respectifs du ministre de la Justice et du Haut inspecteur de la justice .....	7
<b>C.</b>	<b>Cour constitutionnelle .....</b>	<b>9</b>
<b>D.</b>	<b>Parquet spécial en charge de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée</b> <b>11</b>	
<b>E.</b>	<b>Juridictions spécialisées.....</b>	<b>12</b>
<b>F.</b>	<b>Processus de vérification – vue d'ensemble .....</b>	<b>13</b>
<b>G.</b>	<b>Composition des commissions indépendantes des qualifications (CIQ).....</b>	<b>14</b>
<b>H.</b>	<b>Droit de recours des juges et des procureurs visés par le processus de vérification : rôle de la CSQ et protection des droits constitutionnels .....</b>	<b>15</b>
<b>I.</b>	<b>Statut et pouvoirs des observateurs internationaux .....</b>	<b>17</b>
<b>J.</b>	<b>Points divers .....</b>	<b>18</b>
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSIONS .....</b>	<b>20</b>

## I. INTRODUCTION

1. Le 1<sup>er</sup> octobre 2015, M. F. Xhafaj, président de la Commission parlementaire *ad hoc* sur la réforme du système de justice albanais, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet d'amendements à la Constitution albanaise (CDL-REF(2015)037), préparé par le groupe d'experts de haut niveau créé par ladite commission.
2. Le 18 décembre 2015, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur le projet d'amendements (CDL-AD(2015)045)<sup>1</sup>, élaboré sur la base des observations de M. S. Bartole, de Mme H. Suchocka, de M. J. Hamilton et de M. K. Vardzelachvili.
3. Suivant les recommandations formulées par la Commission de Venise dans l'avis intérimaire, la Commission *ad hoc* a révisé le projet d'amendements à la Constitution et a présenté une nouvelle mouture du texte à la Commission de Venise, le 15 janvier 2016. Une version consolidée du projet figure dans le document CDL-REF(2016)008. Le Parti démocratique, le Mouvement socialiste pour l'intégration et le Parti de la justice, de l'intégration et de l'unité ont transmis leurs commentaires en la matière (voir CDL-REF(2016)012, CDL-REF(2016)013 et CDL-REF(2016)014), dont les rapporteurs ont tenu compte pour élaborer le présent avis final.
4. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue les 21 et 22 janvier 2016 à Tirana, où elle s'est entretenue avec les représentants de l'Etat et de la classe politique concernés ainsi qu'avec les représentants des spécialistes. La délégation est reconnaissante de la bonne organisation de sa visite dans le pays et des fructueux échanges qu'elle y a eus.
5. Le présent avis se fonde sur la traduction anglaise du projet d'amendements révisé fournie par la Commission *ad hoc*. Il se peut que cette traduction ne soit pas toujours fidèle à la version originale et que certains points soulevés découlent de problèmes de traduction.
6. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

## II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7. Le contexte général dans lequel la réforme constitutionnelle albanaise s'inscrit est décrit dans l'avis intérimaire. Pour rappeler quelques éléments essentiels, la Commission de Venise relève que le projet d'amendements comporte trois volets : tout d'abord, les amendements jugés nécessaires pour permettre à l'Albanie d'adhérer à l'Union européenne ; ensuite, les amendements visant à réformer de manière permanente le système judiciaire et enfin, les dispositions provisoires relatives aux mesures extraordinaires visant à vérifier les qualifications des juges et des procureurs en place et à « nettoyer » le système des magistrats dont l'incompétence, la corruption ou les liens avec la criminalité organisée sont reconnus.
8. Le projet d'amendements révisé a été amélioré par rapport au texte d'origine, non seulement en termes de précision, mais aussi au niveau de certains choix de principe importants. Il tient compte de la plupart des critiques détaillées formulées par la Commission de Venise et ses propositions sont, d'une manière générale, raisonnables. Si quelques problèmes d'ordre technique demeurent, ils ne devraient pas être insolubles. Le présent avis n'analyse pas le texte

---

<sup>1</sup> Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 105<sup>e</sup> session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015).

révisé dans le détail, mais porte plutôt sur les principaux points de controverse soulevés lors du débat politique national qui a entouré le processus de révision. La Commission de Venise s'est efforcée d'éviter de réitérer les observations qu'elle avait formulées dans l'avis intérimaire quand les points concernés ont été supprimés du texte révisé. L'avis final présente les aspects du projet d'amendements révisé qui suscitent tout particulièrement la critique de la Commission de Venise.

### **III. ANALYSE**

#### **A. Structure institutionnelle globale des organes de contrôle du système judiciaire**

9. Dans l'avis intérimaire, la Commission de Venise observait que le projet d'amendements original créait un système complexe d'organes chargés de nommer et de sanctionner les juges et les procureurs (voir les paragraphes 65 à 67). La structure institutionnelle globale est quelque peu simplifiée dans le projet révisé. Les enquêtes dans les affaires disciplinaires incombent désormais à un Haut inspecteur de la justice et non plus à un corps d'inspection. Le système d'organes de vérification est également simplifié.

10. La préoccupation exprimée dans l'avis intérimaire au sujet de la complexité du système tenait dans une large mesure à des considérations purement pratiques. En effet, la création des nouveaux organes exigerait de recruter un grand nombre de juristes professionnels alors que le vivier de candidats pourrait être insuffisant. Au cours de la visite à Tirana, les rapporteurs ont été assurés qu'il y avait suffisamment de professionnels qualifiés en Albanie pour pourvoir ces postes et ainsi permettre au nouveau système de fonctionner.

11. Par ailleurs, d'un point de vue plus théorique, il est difficile de déterminer laquelle de ces nouvelles institutions n'est pas nécessaire, car toutes se justifient. En fin de compte, il appartient au législateur national de mettre en place des freins et des contrepoids ; dans un système où la corruption est générale, il peut être nécessaire de mettre en place davantage de mécanismes de contrôle externe que dans un système sain. Pour résumer, la Commission de Venise est prête à considérer que la structure institutionnelle proposée est acceptable en l'état.

#### **B. Organes permanents de garantie de l'indépendance et de la transparence de la justice**

##### **1. Election des membres du Haut conseil des juges et du Haut conseil des procureurs – la question de la majorité qualifiée**

12. Dans le projet d'amendements révisé, le Haut conseil des juges (HCJ) est le pivot du système de gouvernance du pouvoir judiciaire. Le HCJ est composé de cinq membres non magistrats et de six magistrats, les premiers étant élus par le parlement et les deuxièmes par leurs pairs, c'est-à-dire les juges. Les cinq membres non magistrats sont élus à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. L'opposition parlementaire a critiqué ces propositions qui, selon elle, permettraient au gouvernement de nommer ses propres candidats et donc de « s'approprier » le système judiciaire, étant donné que le gouvernement occupe aujourd'hui un peu plus de 60 % des sièges du parlement. L'opposition a proposé en lieu et place d'exiger une majorité des deux tiers pour ces nominations, citant à l'appui le paragraphe 55 de l'avis intérimaire.

13. La Commission de Venise observe qu'une majorité des deux tiers est nécessaire pour que le parlement prenne des décisions majeures – révision de la Constitution (article 177, paragraphe 3) par exemple ou soumission des propositions d'amendements à ratification par référendum. Il est courant de fixer le seuil à la majorité des deux tiers pour modifier des dispositions constitutionnelles ; par ailleurs, « une majorité qualifiée est d'ordinaire requise dans les domaines extrêmement sensibles, notamment l'élection de titulaires de fonctions publiques »<sup>2</sup>. Toutefois, le droit international et la pratique ne fixent aucune exigence stricte voulant que cette majorité qualifiée des deux tiers s'applique à l'élection de tout titulaire d'une charge publique de haut rang ; le seuil approprié à appliquer dans ce cas est une question essentiellement politique, et non juridique.

14. La préférence de l'opposition pour une majorité aux deux tiers est compréhensible, car un tel seuil peut amener la majorité au pouvoir à transiger. Toutefois, la Commission de Venise souligne que le paragraphe 55 de son avis intérimaire ne recommande pas une majorité des deux tiers. *Les deux* formes de majorité qualifiée sont légitimes et la méthode d'élection proposée par le projet d'amendements révisé (à la majorité des trois cinquièmes) constitue, sur le principe, une solution acceptable. La Commission de Venise insiste sur le fait qu'il ne lui appartient pas de proposer une règle constitutionnelle particulière pour l'élection des membres non magistrats du HCJ. Dans son avis intérimaire, elle soulignait simplement la nécessité de garantir le pluralisme de la composition de ce conseil, notamment par des textes d'application, de manière qu'il représente le large éventail d'opinions et de tendances existant dans la société.

15. Le pluralisme peut être assuré par d'autres moyens que l'établissement de seuils électoraux élevés. La présence d'une composante judiciaire forte au sein du HCJ réduit significativement le risque d'appropriation politique.

16. En ce qui concerne les membres non magistrats, la procédure de *nomination* importe autant que leur mode d'élection. Leur détachement de la sphère politique peut être garanti par une procédure de nomination transparente et publique, engagée à l'initiative d'organes de nomination autonomes (universités, ONG, barreaux, etc.) et menée à bien par le Conseil des nominations judiciaires (CNJ)<sup>3</sup>, lequel est composé de magistrats. Une telle procédure doit veiller à ce que le parlement effectue sa sélection parmi les candidats les plus qualifiés et non parmi des personnes nommées pour des raisons politiques.

17. En ce qui concerne le mode d'*élection* des membres non magistrats, d'autres solutions sont possibles et le parlement pourrait aussi envisager d'autres options, notamment la représentation *de facto* proportionnelle au sein du HCJ<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> CDL-AD(2013)028, Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 7.

<sup>3</sup> L'article 149ç ne dit rien sur le caractère contraignant du classement des candidats et des personnes nommées dont le Conseil des nominations judiciaires doit examiner la candidature. Si ce classement est obligatoire, la règle signifierait que les organes constitutionnels habilités à prendre la décision finale en matière d'élection ou de nomination seraient privés de tout pouvoir de choix. Ce n'est probablement pas l'intention des rédacteurs, mais ce point mériterait d'être précisé (voir article 147, paragraphe 4).

<sup>4</sup> Dans son Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil de la magistrature du Monténégro (CDL-AD(2013)028, paragraphe 8), la Commission de Venise indique que « [p]armi les autres solutions probablement préférables, citons l'utilisation d'un mode de scrutin proportionnel, la participation d'autres acteurs institutionnels ou l'établissement de nouvelles relations entre les institutions de l'Etat. Chaque Etat doit trouver sa propre formule. » Dans le contexte de l'Albanie, par exemple, si chaque député avait le droit de voter pour un seul des cinq candidats, ce système garantirait que l'opposition, en concentrant ses votes sur l'élection d'un ou deux candidats, obtienne une certaine représentation au sein du HCJ, tandis que la majorité soutiendrait les trois autres candidats. Si, dans ce scénario, l'opposition n'aura pas de pouvoir de blocage au sein du HCJ, elle jouira néanmoins de certains droits procéduraux et sa présence au sein du conseil garantira la transparence des travaux de celui-ci. Un autre système pourrait consister

18. L'article 147 ne fixe aucune majorité spéciale pour l'élection des membres magistrats du HCJ, ni n'exige l'intervention du CNJ dans la sélection des candidats. Il serait souhaitable d'énoncer certains principes, dérivés de l'expérience constitutionnelle européenne, pour cette élection également (représentation équitable à tous les niveaux du système judiciaire, appel public à candidature, etc.). En ce qui concerne les critères de sélection des membres non magistrats, ils sont satisfaisants ; il pourrait être utile d'étendre l'exigence d'intégrité morale et professionnelle aux membres magistrats.

19. Les considérations ci-dessus s'appliquent aussi à la composition du Haut conseil des procureurs (HCP), qui peut être organisé selon les mêmes règles.

20. La Commission de Venise réaffirme que le bon fonctionnement du HCJ et du HCP pourrait nécessiter la création d'organes subordonnés (voir l'avis intérimaire, paragraphe 56) ; cette possibilité devrait au moins être mentionnée dans la Constitution, tandis que la composition de ces organes subordonnés, ainsi que leur compétence, pourraient être précisées dans la législation d'application.

## **2. Election du Haut inspecteur de la justice et du Procureur général**

21. Le projet d'amendements révisé institue les postes de Haut inspecteur de la justice (HIJ) et de Procureur général (PG). Les titulaires de ces postes ne peuvent pas être élus au scrutin proportionnel. Il n'y a pas de modèle unique pour leur élection ; parallèlement, il semble souhaitable que des nominations aussi importantes fassent l'objet d'un large consensus, sans (si possible) que ce soit toutefois aux dépens des qualités du candidat retenu. Il est néanmoins difficile de trouver un argument de principe justifiant d'exiger une majorité des deux tiers plutôt qu'une majorité des trois cinquièmes – là encore, il s'agit d'une question plus politique que juridique.

22. La Commission de Venise a déjà recommandé qu'il « conviendrait de consulter des personnes compétentes, comme des représentants de la communauté juridique (dont des procureurs) et de la société civile, sur les qualifications professionnelles des candidats »<sup>5</sup>. D'après le projet d'amendements révisé, le PG est élu sur une liste de candidats élaborée par le HCP. De même, le HIJ est choisi parmi les candidats présélectionnés par le CNJ. La participation du HCP et du CNJ à la procédure de nomination constitue une garantie qui vise à exclure les nominations purement politiques, même dans les situations où la majorité au pouvoir contrôle les trois cinquièmes des voix au parlement. Par conséquent, en substance, le modèle proposé par le projet est acceptable. Le projet d'amendements révisé prévoit également un

---

à accorder à chaque député un nombre limité de votes (par exemple, trois votes quand il y a cinq candidats), tout en maintenant l'exigence d'une certaine majorité qualifiée. Un autre mode électoral encore consisterait à établir deux listes de candidats différentes, une émanant de la coalition au pouvoir, l'autre de l'opposition. Le Conseil des nominations judiciaires classera les candidats et transmettra les deux listes à l'Assemblée, qui choisira trois candidats dans la « liste de la majorité » et deux candidats dans la « liste de l'opposition », dans les deux cas à la majorité des trois cinquièmes. Il existe toute une série d'autres modèles encore qui pourraient convenir en l'espèce, à l'instar des systèmes de scrutin préférentiel. Chaque modèle a ses avantages et ses inconvénients. Certains sont très complexes mais, en retour, ne nécessitent aucun mécanisme « antiblocage ». Il peut être nécessaire de les ajuster si les cinq membres sont élus conjointement, en tant que groupe, mais doivent être nommés par des organes autonomes différents. La Commission de Venise souligne qu'il appartient au législateur national de choisir le système qui, en premier lieu, permettra à un groupe d'experts compétent de présélectionner les candidats les plus qualifiés et, en deuxième lieu, laissera à l'opposition une chance de jouer un rôle dans l'élection des membres non magistrats du HCJ, grâce au critère de la majorité qualifiée ou par un autre moyen.

<sup>5</sup> CDL-AD(2010)040, Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, paragraphe 35.

mécanisme de déblocage censé inciter le parlement à trouver un accord, faute de quoi le choix sera effectué par une autre institution.

23. Une autre solution dans la situation politique actuelle serait d'envisager une règle transitoire (ou un accord constitutionnel transitoire) prévoyant l'élection du HIJ et du PG à la majorité des trois cinquièmes (cette règle s'appliquant uniquement à la première élection par la législature actuelle, où la majorité au pouvoir dispose des trois cinquièmes des voix).

24. L'article 149, paragraphe 3, comprend une liste très précise des critères personnels que les candidats au poste de PG doivent remplir ; néanmoins, rien n'est dit sur la mise en œuvre du principe de transparence, ni sur un appel à candidature éventuellement public dans le cadre de la procédure d'élection du PG. Cet aspect devrait être ajouté.

### **3. Nomination des juges et des procureurs**

25. Le projet d'article 136/a contient désormais une disposition générale voulant que les candidats à la magistrature soient sélectionnés selon une procédure transparente et publique garantissant une sélection sur le mérite des candidats les plus qualifiés et intègres d'un point de vue moral et éthique. L'article exige également que les candidats soient diplômés de l'École de la magistrature et aient passé une évaluation, avec vérification de leur patrimoine et de leurs antécédents. Une disposition similaire pour les procureurs figure à l'article 148. Ces règles sont conformes aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis intérimaire.

26. Il conviendrait de préciser les raisons pour lesquelles le Président de la République peut refuser un candidat retenu par le Haut conseil des juges (voir article 136, paragraphe 2). Le projet révisé n'explique pas si le Président peut refuser un candidat pour violation des règles procédurales de nomination, pour des raisons liées à des qualifications insuffisantes ou au non-respect des critères ou pour d'autres raisons (liées à la personnalité du candidat, à ses opinions, etc.).

27. Le texte du projet d'amendements révisé devrait indiquer plus précisément si les juridictions spécialisées et leurs juges relèvent de la compétence du HCJ et sont régis par les règles ordinaires en matière de sélection et de carrière des juges. Si ces juridictions ont des caractéristiques propres en matière de statut, il conviendrait de le mentionner.

### **4. Procédures disciplinaires contre des juges et des procureurs ; les rôles respectifs du ministre de la Justice et du Haut inspecteur de la justice**

28. La Commission de Venise se félicite de l'inscription dans la Constitution des conditions dans lesquelles la responsabilité disciplinaire des juges est engagée (voir l'article 137/a ; voir également l'article 140 concernant les juges de la Cour suprême et du Tribunal administratif supérieur).

29. Dans le projet d'amendements révisé, la Haute inspection de la justice n'est désormais plus un corps d'inspection ; en lieu et place, les fonctions d'inspection sont assurées par le Haut inspecteur de la justice (ci-après l'Inspecteur ou le HIJ). La principale fonction de l'Inspecteur consiste à instruire les plaintes relatives aux fautes disciplinaires commises par les juges et les procureurs ; toutefois, le projet révisé n'indique pas expressément si l'Inspecteur est aussi autorisé à ouvrir une enquête en l'absence de plainte. Ce point devrait être précisé dans la Constitution.

30. Le projet révisé devrait également préciser si l'« inspection » des tribunaux et des parquets (telle que définie par l'article 147/d, paragraphe 1) devrait donner suite à l'introduction d'une plainte ou être initiée par l'Inspecteur. On ne sait pas non plus vraiment en quoi consiste une telle inspection.

31. Le rôle du ministre de la Justice en matière disciplinaire a été revu pour prendre en compte les critiques formulées dans l'avis intérimaire et éviter d'éventuels conflits d'intérêts. Dans le projet révisé, le ministre ne siège plus au Tribunal disciplinaire. Néanmoins, il conserve les prérogatives de requérant privilégié dans les enquêtes sur les fautes disciplinaires présumées des juges ou des procureurs. Par conséquent, il peut saisir l'Inspecteur, qui est tenu d'examiner son recours, à moins que ce dernier soit manifestement infondé (article 147/d). Cette disposition semble indiquer que l'Inspecteur jouit d'un certain pouvoir d'appréciation pour décider d'ouvrir ou non une enquête, mais ce pouvoir est limité aux cas où le recours est introduit par le ministre. Cela signifie-t-il que l'Inspecteur jouit d'un *pouvoir d'appréciation plus vaste* quand les recours sont introduits par d'autres parties (par exemple des citoyens ordinaires) ? Dans l'affirmative, cela signifie-t-il que l'Inspecteur peut rejeter de tels recours même s'ils ne sont *pas* manifestement infondés ? Cette solution ne serait pas appropriée. En effet, l'Inspecteur ne doit pas exercer les fonctions du conseil compétent (HCJ ou HCP). Certes, il peut être chargé de procéder à une vérification préliminaire des recours disciplinaires et ainsi faire office de mécanisme de filtrage ; toutefois, il faudrait alors faire référence à la recevabilité des plaintes et non pas à la décision finale sur le fond, qui relève du conseil compétent. Par conséquent, soit les recours introduits par le ministre devraient être examinés au même titre que les autres recours (c'est-à-dire que l'Inspecteur vérifiera, *prima facie*, la recevabilité de tous les recours), soit le ministre doit jouir d'un droit indépendant de saisir directement le conseil compétent, sans passer par l'Inspecteur (si la position privilégiée du ministre devait être maintenue).

32. Il pourrait être nécessaire d'ajouter une disposition générale régissant les fonctions du ministre de la Justice. Son rôle lors des réunions du Haut conseil des juges consacrées aux questions de planification stratégique et au budget de la justice (article 147/a, paragraphe 3) est également flou : est-il autorisé à voter ? On ne sait pas non plus si le ministre est privé des fonctions qu'il assume actuellement (par exemple, celles liées à l'inspection des tribunaux), ni si ce pouvoir appartient désormais au seul Inspecteur (voir l'article 147/d, paragraphe 1, selon lequel l'Inspecteur est également chargé d'inspecter les tribunaux et les parquets). La Commission de Venise estime qu'afin de réduire l'influence du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire, le pouvoir de mener des inspections des tribunaux et des juges devrait être concentré au niveau de l'Inspecteur. Une autre question qui se pose est celle de savoir si le ministre de la Justice conserve un quelconque pouvoir en ce qui concerne les procureurs – ce point devrait être explicité.

33. L'article 147/e confère au ministre de la Justice la compétence d'inspecter les activités du Haut inspecteur de la justice. Cette disposition risque d'être interprétée comme habilitant le ministre à porter atteinte à l'autonomie de l'Inspecteur et, partant, à intervenir dans les activités des juridictions. La Commission de Venise note que l'Inspecteur, au vu du projet d'amendements révisé, jouit du même statut que les juges de la Cour suprême (article 147/d, paragraphe 3), tout en demeurant dans une certaine mesure sous le contrôle du ministre de la Justice. Il est souhaitable de tenir l'exécutif à une certaine distance des décisions portant sur la responsabilité disciplinaire des juges. Une autre solution serait de prévoir, dans la Constitution, une procédure de destitution de l'Inspecteur en cas de manquement grave et de laisser au Tribunal disciplinaire le dernier mot en la matière.



34. A cet égard, la Commission de Venise réaffirme que les procédures disciplinaires à l'encontre de juges fondées sur la primauté du droit doivent se conformer à certains principes fondamentaux, notamment : la responsabilité doit découler d'une violation d'une obligation expressément définie par la loi ; un procès équitable doit être organisé, avec une audience à caractère contradictoire et la représentation du juge ; la loi doit définir l'échelle des sanctions ; l'application de la sanction doit respecter le principe de proportionnalité ; le droit d'introduire un recours devant une instance supérieure à caractère juridictionnel doit être garanti<sup>6</sup>.

35. D'après le projet d'article 147/a, le HCJ décide des mesures disciplinaires concernant les juges de tous niveaux, sauf ceux de la Cour constitutionnelle. Le projet d'article 148/b contient une disposition similaire en relation avec les procureurs. La procédure d'examen des fautes disciplinaires doit être régie par la loi, d'après les projets d'articles 147/c et 148/c. La Commission de Venise recommande d'inscrire au moins quelques-uns des droits fondamentaux des juges/procureurs visés par une procédure disciplinaire<sup>7</sup> dans la Constitution ou, au minimum, de mentionner les garanties d'un procès équitable.

### **C. Cour constitutionnelle**

36. La Cour constitutionnelle (CC) est composée de neuf membres : trois juges sont nommés par le Président de la République, trois par le parlement et trois conjointement par la Cour suprême et le Tribunal administratif supérieur. Ce modèle est acceptable : la nomination des juges de la Cour constitutionnelle par différentes institutions de l'Etat présente l'avantage de soustraire la nomination d'une partie des membres à l'influence des acteurs politiques<sup>8</sup>. 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).

37. Cela étant, l'élection de trois juges de la Cour constitutionnelle par le parlement à la majorité simple (comparer l'article 125 et l'article 78, paragraphe 1, de la Constitution) mérite que l'on s'y attarde. Dans l'expérience constitutionnelle européenne, l'élection par le parlement des juges des cours constitutionnelles se fait souvent à une majorité qualifiée de manière qu'une pluralité de partis politiques, et non pas la seule majorité, adhère au choix fait. Cet aspect est particulièrement important quand le Président et le parlement sont du même bord politique et peuvent nommer de façon synchronisée deux tiers des juges. Dans des circonstances normales, ce risque n'est pas très élevé, étant donné les dispositions transitoires sur le remplacement progressif des juges de la CC (voir l'article 179, paragraphe 1). Toutefois, en gardant à l'esprit le fait que d'autres sièges de la CC puissent devenir vacants, la Commission de Venise recommande d'introduire une règle exigeant la majorité qualifiée pour l'élection des trois membres de la Cour constitutionnelle élus par le parlement.

38. On ne sait pas non plus pourquoi l'avis du Conseil des nominations judiciaires n'est pas sollicité pour l'élection des trois membres de la CC élus conjointement par la Cour suprême et le Tribunal administratif supérieur (voir l'article 125, paragraphe 1).

39. Le projet d'amendements révisé propose de raccourcir la durée du mandat des juges de la CC de douze à neuf ans, avec le renouvellement d'un tiers des juges tous les trois ans (au lieu

---

<sup>6</sup> CDL-AD(2007)009, Avis sur la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires de Géorgie et les procédures disciplinaires à leur égard, paragraphe 9.

<sup>7</sup> Tels que le droit de connaître les faits reprochés, le droit de passer des appels téléphoniques, le droit de présenter des éléments de preuve, de confondre le plaignant et d'interroger les témoins, le droit de se faire représenter par un avocat, le droit de soumettre des observations et le droit de faire appel de toute décision.

<sup>8</sup> CDL-AD(2013)028, Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil de la magistrature du Monténégro, paragraphe 21.

de tous les quatre ans dans le texte original). En principe, les deux solutions sont acceptables, même si le remplacement d'un tiers des juges tous les quatre ans aurait permis de réduire le risque de voir un groupe obtenir une position dominante au sein de la CC, étant donné que l'expiration de deux mandats successifs de trois ans pourrait concorder avec un cycle électoral, ce qui est impossible avec un mandat de quatre ans.

40. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise recommandait d'indiquer clairement à qui il revenait d'infliger des mesures disciplinaires aux juges de la Cour constitutionnelle. Le projet révisé précise clairement que cette tâche incombe à la Cour constitutionnelle elle-même, une précision dont il faut se féliciter (article 128) ; à l'évidence, le juge de la Cour constitutionnelle concerné par la procédure ne doit pas siéger à la commission qui prend la décision.

41. Le projet révisé a suivi la suggestion de la Commission de Venise de permettre à la Cour constitutionnelle de vérifier *la procédure* d'adoption des amendements constitutionnels (article 131, paragraphe 2). Cette disposition est conforme aux recommandations de l'avis intérimaire. En ce qui concerne la *teneur* des amendements constitutionnels, d'après le projet révisé, la CC n'aura pas le pouvoir d'en contrôler la constitutionnalité. Comme indiqué dans l'avis intérimaire (paragraphe 20), « il n'y a pas dans le droit constitutionnel comparé de norme communément admise concernant la participation des cours constitutionnelles au processus de modification de la constitution ». Dans certains pays, la possibilité d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des amendements constitutionnels adoptés « a été rejetée au motif que les cours, en tant qu'organes de l'Etat, ne peuvent se placer au-dessus du législateur constitutionnel agissant en tant que pouvoir constituant. » En tout état de cause, dans l'application des amendements adoptés, la Cour constitutionnelle devra examiner le texte constitutionnel dans son ensemble et interpréter les amendements compte tenu des principes constitutionnels généraux consacrés par la loi fondamentale de l'Albanie.

42. Le choix d'exclure de l'immunité des juges de la CC les « cas d'adoption délibérée d'une décision illégale découlant d'un comportement criminel, d'une malveillance personnelle » (article 126) est raisonnable. Le texte de cette disposition devrait être coordonné avec l'article 128, qui, à juste titre, donne compétence à la Cour constitutionnelle en matière disciplinaire vis-à-vis de ses propres juges.

43. Le texte antérieur de l'article 131 g) a été modifié : la Cour constitutionnelle n'est plus compétente pour connaître des conflits de compétence entre la Cour suprême et le Tribunal administratif supérieur. Le projet révisé semble aller plus loin que la recommandation formulée dans l'avis intérimaire, la principale préoccupation de la Commission de Venise était d'éviter que la Cour constitutionnelle ne se transforme en cour de cassation. La nouvelle solution prévoit le règlement des conflits de compétence dans le cadre de « réunions conjointes des deux juridictions supérieures ». Cette solution risque de ne pas être suffisante, car elle s'apparente à un mécanisme *ad hoc*, lequel pourrait ne pas bien fonctionner dans la pratique. La solution proposée dans le projet révisé ne devrait pas suggérer que les deux juridictions doivent simplement négocier en vue de délimiter leurs zones d'influence respectives : il est en effet question d'interprétation de la législation applicable. Il est donc recommandé de décrire ce mécanisme comme un organisme/une chambre judiciaire commun(e) interprétant de manière contraignante la loi en matière de compétence, tout en précisant dans la Constitution que la composition de cet(te) organisme/chambre et son mode de fonctionnement seront définis par la loi.

44. Les règles de procédure relatives à la recevabilité des recours constitutionnels (article 133, paragraphe 1), notamment celles relatives aux formations judiciaires chargées de statuer en la

matière, peuvent être déterminées par règlement interne de la Cour constitutionnelle. Toutefois, la Constitution doit le mentionner, faute de quoi il pourrait en être déduit que pour chaque décision, la CC doit se réunir en formation plénière et se conformer à des procédures formelles.

#### **D. Parquet spécial en charge de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée**

45. L'article 148, paragraphe 3, prévoit l'établissement d'un parquet spécial et d'une unité d'enquête indépendante pour lutter contre « la corruption, la criminalité organisée et les infractions perpétrées par de hauts représentants de l'Etat »<sup>9</sup>.

46. Les instruments internationaux définissant les obligations des procureurs mettent particulièrement l'accent sur la nécessité de réprimer les infractions commises par les agents de l'Etat<sup>10</sup>. La création de bureaux spécialisés pour enquêter sur de tels cas est devenue chose courante ces dernières années<sup>11</sup>. Dans ses avis, la Commission de Venise adopte une position favorable à l'établissement d'unités d'enquête/de poursuites spécialisées dans la lutte contre la corruption jouissant d'une certaine autonomie par rapport aux parquets généraux<sup>12</sup>.

47. Ces bureaux adoptent différents modèles. Dans certains cas, le parquet spécial relève officiellement de la structure du parquet général mais constitue une unité autonome, de sorte que d'autres procureurs, plus chevronnés, ou le gouvernement ne peuvent pas lui confier des tâches. Dans d'autres, un bureau totalement indépendant est créé. Le fait que le projet d'amendements révisé (voir l'article 148, paragraphe 3) consacre l'indépendance des parquets spéciaux par rapport au Procureur général mérite d'être salué et met en œuvre la recommandation formulée dans l'avis intérimaire<sup>13</sup>.

48. L'article 148 prévoit l'élection du chef du parquet spécial parmi les membres du parquet, mais ne précise pas par qui il est élu. Il sera nécessaire d'indiquer un mode d'élection excluant, dans la mesure du possible, toute ingérence politique. Le mode d'élection devrait aussi prendre en compte le fait que le titulaire du poste sera probablement amené à examiner des affaires visant d'autres procureurs ainsi que des juges. On ne voit pas bien quelle sera l'autorité de tutelle du chef du parquet spécial s'il est indépendant du Procureur général<sup>14</sup>. L'indépendance du chef du parquet spécial ne signifie pas qu'il n'est pas tenu de rendre des comptes : le Haut

---

<sup>9</sup> Le procureur spécial devrait être habilité à poursuivre des députés sans avoir à solliciter l'approbation du Procureur général – une telle disposition pourrait nécessiter de modifier l'article 73, paragraphe 3, de l'actuelle Constitution.

<sup>10</sup> Ainsi, le paragraphe 15 des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet (adoptés par les Nations Unies à La Havane) dispose que les « magistrats du parquet s'attachent dûment à engager des poursuites dans le cas de délits commis par des agents de l'Etat, notamment des actes de corruption, des abus de pouvoir, des violations graves des droits de l'homme et autres délits reconnus par le droit international [...] ». Le paragraphe 16 de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale mentionne la nécessité, pour le ministère public, d'« être en mesure d'exercer sans entraves les poursuites des agents de l'Etat pour les délits commis par eux ».

<sup>11</sup> Ces dernières années, les pays qui ont créé de tels bureaux incluent la Roumanie, la Croatie, le Monténégro, l'Ukraine et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Certains bureaux existent depuis longtemps déjà : ainsi, au Royaume-Uni, le service britannique de répression des fraudes graves (Serious Fraud Office), en place depuis 1987, se charge des poursuites et des enquêtes dans les cas graves de fraude et de corruption.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, CDL-AD(2014)041, Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du Ministère public du Monténégro, paragraphe 23.

<sup>13</sup> La Commission de Venise rappelle également sa recommandation formulée au paragraphe 90 de son avis intérimaire, selon laquelle la Constitution devrait préciser, au moins brièvement, le degré d'autonomie, le rôle et les compétences des services d'enquête spéciaux.

<sup>14</sup> Pour qualifier la position du parquet, la Commission de Venise préfère le terme « autonomie » à celui d'« indépendance ». En effet, l'« indépendance » est une qualité typiquement associée au statut des juges ; les procureurs ne sont pas nécessairement censés jouir du même statut que les juges, mais ils devraient pouvoir agir de manière autonome et être protégés de toute influence extérieure induue.

conseil des procureurs doit pouvoir, en cas de manquement grave, le révoquer, sans toutefois le priver de l'autonomie fonctionnelle nécessaire dans des cas précis. Il serait également utile d'expliquer dans quelle mesure les autres procureurs spéciaux sont placés sous l'autorité du HCP.

### **E. Juridictions spécialisées**

49. D'après l'article 135, paragraphe 3, la loi peut créer une juridiction spécialisée de première instance ainsi qu'une juridiction d'appel spécialisée pour trancher dans les affaires de corruption et de criminalité organisée et dans les affaires visant de hauts représentants de l'Etat. Les juges et le personnel judiciaire de ces juridictions, ainsi que leurs proches, peuvent faire l'objet d'un examen de leur patrimoine et de leurs antécédents ainsi que d'examens périodiques de leurs comptes et de leurs télécommunications, conformément à la loi.

50. A titre exceptionnel, des juridictions spécialisées peuvent être établies pour statuer dans les affaires de corruption et de criminalité organisée. Toutefois, il est nécessaire de définir plus précisément la notion de « hauts représentants de l'Etat » dont ces juridictions doivent examiner le cas (voir également l'article 148, paragraphe 3). Le Président de la République ne fait pas partie de cette catégorie, car il tombe sous le coup de l'article 90, paragraphes 2 et 3. Qu'en est-il des membres du Conseil des ministres, des juges, des procureurs ordinaires, etc. – relèvent-ils de la compétence de ces juridictions et parquets spécialisés ? Ce point devrait être clarifié et la législation devrait le développer. Il est nécessaire, comme dans le cas du parquet spécialisé, de définir précisément l'expression « hauts représentants de l'Etat ».

51. Le libellé de la deuxième partie de la deuxième phase du paragraphe 3 de l'article 135, qui mentionne l'obligation, pour les juges spécialisés et les membres de leur famille, de faire l'objet « d'examens périodiques de leurs comptes financiers et de leurs télécommunications » semble bien trop général. Si l'examen des comptes financiers sert spécifiquement et efficacement à contrôler le patrimoine et les revenus qu'un juge doit déclarer, l'examen des télécommunications d'un juge et en particulier des membres de sa famille entraîne, en l'absence des garanties appropriées, une restriction indue de leur droit au respect de leur vie privée. La Commission de Venise entend bien que l'ampleur de la corruption en Albanie exige des mesures spéciales de surveillance des opérations financières des juges et des procureurs et que ces derniers doivent être préparés à une plus grande transparence et à des contrôles supplémentaires. Cela étant, la Constitution ne devrait pas donner carte blanche aux services de sécurité pour intercepter l'ensemble des communications d'un juge/procureur spécialisé et en particulier des membres de sa famille. Tout examen de la sorte devrait être assorti de garanties procédurales appropriées et efficaces protégeant les intéressés de tout abus et devrait être décrit avec précision dans la loi ; en particulier, une telle mesure devrait être autorisée par un juge, sur la base de soupçons raisonnables d'activités illicites. L'interception des communications des membres de la famille sans leur consentement préalable ou en l'absence d'autorisation d'un juge au regard de faits précis donnant lieu à des soupçons raisonnables d'activité criminelle constitue manifestement une atteinte grave à leur vie privée. Si les juges et les procureurs spécialisés peuvent renoncer à certains de leurs droits à la vie privée, cette renonciation ne concerne pas forcément tous leurs proches et la loi doit prévoir un mécanisme spécial pour protéger le droit à la vie privée de ceux qui peuvent être accidentellement visés par les mesures de surveillance.

## **F. Processus de vérification – vue d’ensemble**

52. 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.

53. Le projet d’amendements révisé tient compte de la plupart des critiques formulées par la Commission dans son avis intérimaire. La nouvelle version de l’annexe est rédigée avec beaucoup plus de précision et prend en compte la plupart des suggestions de la Commission de Venise. Le dispositif dans son ensemble est plus clair et apporte de meilleures garanties aux personnes susceptibles d’être concernées par le processus de vérification.

54. Il n’en reste pas moins que la nouvelle mouture suscite toujours une critique générale : d’après le projet d’amendements révisé, le mandat des membres des commissions indépendantes des qualifications (CIQ) et des juges de la Chambre spécialisée des qualifications (CSQ), responsables du processus de vérification, sera de neuf ans, sans possibilité de renouvellement (article 179/b, paragraphe 3), alors que le processus de vérification dans son ensemble est censé durer onze ans, moins si l’Albanie adhère à l’Union européenne entretemps (article 179/b, paragraphe 4). Cette durée est trop longue. Dans l’avis intérimaire, la Commission de Venise a reconnu le bien-fondé du processus de vérification, à condition qu’il s’agisse d’« une mesure d’exception et strictement temporaire » (paragraphe 100). Les structures chargées du processus de vérification ne devraient pas remplacer les organes constitutionnels ordinaires, tels le HCJ ou le HCP ; elles peuvent coexister avec ceux-ci pendant un temps donné, mais ne devraient pas devenir des mécanismes parallèles quasi-permanents.

55. La Commission de Venise n’est 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 davantage. Il appartient au législateur de veiller à ce que les personnes visées ne puissent pas différer artificiellement la procédure de vérification et à ce que les commissaires, les membres des CIQ et les juges de la CSQ 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 revoir l’article 179/b, paragraphes 3 et 4, et l’article C, paragraphe 1, et de réduire significativement la durée du processus de vérification.

56. Il serait souhaitable de fixer à trois à cinq ans environ la durée d’existence des CIQ et de la CSQ. La Constitution devrait donner la possibilité de proroger cette période dans des conditions établies par la loi. A la suite de la dissolution des structures de vérification, les décisions résiduelles dans les procédures encore en instance pourraient être prises par les institutions et les tribunaux ordinaires.

57. Par ailleurs, afin d’évaluer et de réévaluer les juges et les procureurs, l’article A, paragraphe 1, de l’annexe dispose que l’application de certains articles de la Constitution, en particulier les dispositions relatives à la vie privée, est limitée, conformément à l’article 17 de la Constitution. Ces mesures peuvent se justifier au regard de la situation actuelle du système judiciaire albanais, qui exige des interventions législatives spéciales. Il convient néanmoins de noter que d’après l’article 17, paragraphe 2, de la Constitution, les restrictions des droits et libertés ne peuvent « excéder les restrictions prévues par la Convention européenne des droits de l’homme. » Par conséquent, le libellé bien trop général de l’article A, paragraphe 1, est incompatible avec les obligations de l’Albanie au titre de la CEDH et, partant, avec l’article 17,

paragraphe 2, de la Constitution. Les dispositions pertinentes de la CEDH devraient par conséquent être mentionnées dans ce contexte, compte tenu notamment de la possibilité de saisir en l'espèce les instances judiciaires internationales (voir l'article Ç). En outre, l'article A devrait également indiquer que toute restriction des droits fondamentaux des juges et des procureurs dans le cadre des procédures de vérification devrait être proportionnée au but légitime poursuivi.

### **G. Composition des commissions indépendantes des qualifications (CIQ)**

58. Conformément aux recommandations de l'avis intérimaire, il a été mis de l'ordre dans les dispositions relatives au processus de vérification et certains détails inutiles ont été supprimés. Ainsi, le projet d'amendements révisé prévoit-t-il désormais, outre deux commissions indépendantes des qualifications en première instance, où deux commissaires publics jouent le rôle de procureurs, une juridiction d'appel distincte, la Chambre spécialisée des qualifications (CSQ), composée de deux chambres. La création d'une juridiction d'appel distincte est conforme aux recommandations de l'avis intérimaire : le nouveau dispositif sert à souligner le fait que la chambre d'appel est indépendante des commissions.

59. Le processus de nomination des membres des CIQ se déroule en deux temps : tout d'abord, la présélection des candidats à la suite d'un appel public à candidature (article C, paragraphe 6), puis l'élection des membres à la majorité des trois cinquièmes des voix du parlement.

60. En ce qui concerne la présélection des candidats, il est acceptable que le médiateur albanais mène le processus public et transparent de candidature des membres des CIQ, des juges de la CSQ et des commissaires publics. La Commission de Venise déplore que le paragraphe 127 de l'avis intérimaire ait été interprété comme une adhésion aux points de vue exprimés par certains membres de l'opposition concernant l'appartenance présumée du médiateur à la mouvance politique du gouvernement en place. Elle précise n'avoir aucune raison de contester l'intégrité ou l'indépendance du médiateur actuel. Il est raisonnable qu'une institution indépendante et crédible telle que l'institution du médiateur garantisse le caractère public et la transparence du processus. Au cours de la visite des rapporteurs en Albanie, le médiateur a confirmé qu'il était disposé à assumer ce rôle et a jugé qu'il était approprié que cette tâche lui incombe<sup>15</sup>.

61. La deuxième étape est l'élection des candidats à la majorité des trois cinquièmes des voix du parlement. L'opposition, comme pour le HCJ et le HCP, insiste sur le fait que les membres des CIQ devraient être élus à la majorité des deux tiers. La Commission de Venise réaffirme que les deux solutions seraient légitimes ; toutefois, afin d'éviter une impasse politique, ce qui est fortement probable si le seuil est trop élevé, le législateur pourrait envisager d'autres modes d'élection des membres des CIQ et des juges de la CSQ<sup>16</sup>. Cela dit, la Commission de Venise

---

<sup>15</sup> La participation du médiateur au processus de nomination n'est pas la seule option possible : le législateur peut aussi envisager de charger d'autres institutions de s'acquitter de cette fonction technique de présélection des candidats – il pourrait s'agir d'une commission parlementaire temporaire où tous les partis présents au parlement soient proportionnellement ou également représentés ou, éventuellement, d'une commission temporaire établie par le Premier ministre, avec le concours des représentants de la société civile.

<sup>16</sup> La Commission de Venise n'a pas examiné d'autres modèles possibles dans lesquels la communauté internationale participerait au processus d'élection des membres des CIQ et des juges de la CSQ, car ces modèles ne figurent pas dans le texte original du projet d'amendements révisé. Toutefois, les autorités albanaises sont libres d'envisager de tels modèles, tels la participation de l'« opération de suivi international » à l'évaluation des qualifications des candidats aux CIQ et à la CSQ.

réaffirme qu'il appartient au final au législateur albanais de choisir un système adéquat d'élection des membres des CIQ et des juges de la CSQ.

#### **H. Droit de recours des juges et des procureurs visés par le processus de vérification : rôle de la CSQ et protection des droits constitutionnels**

62. La Commission de Venise rappelle que les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature mettent l'accent sur le droit du juge de voir sa cause entendue équitablement et soulignent que les décisions rendues en matière disciplinaire doivent pouvoir être révisées par un organe indépendant (principe 20). Elle a elle aussi toujours prôné la possibilité de saisir un tribunal pour contester des décisions prises par des instances disciplinaires<sup>17</sup>. D'après le paragraphe 48 de la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres, « [u]n candidat non retenu devrait avoir le droit d'introduire un recours contre la décision ou, tout au moins, la procédure y ayant conduit. »

63. L'article C propose une solution acceptable au problème de la garantie judiciaire offerte aux personnes visées par la procédure de vérification : il crée, au sein de la Cour suprême, une Chambre spécialisée des qualifications (CSQ), un type de juridiction manifestement spécialisé qui ne s'apparente néanmoins pas à un juge extraordinaire *ad hoc* – puisque la CSQ n'est pas constituée pour examiner un cas donné – et qui est censé rester en activité pendant toute la durée du processus de vérification.

64. Cela étant, le rôle de la CSQ dans le processus de vérification doit encore être revu. La Commission de Venise rappelle sa recommandation antérieure voulant que, sous réserve que l'article 6 de la Convention européenne soit applicable au processus de vérification (une hypothèse qui n'est pas certaine mais très probable)<sup>18</sup>, les juges et les procureurs visés par le processus puissent accéder à un tribunal de justice, au moins en appel<sup>19</sup>. La CSQ a les qualités d'un tribunal à de nombreux égards ; ses membres sont dénommés « juges », ils opèrent « au sein de la Cour suprême » (article A, paragraphe 2) et bénéficient de garanties identiques à celles des juges de la Cour suprême (article C, paragraphe 3). En outre, en vertu du projet d'amendements révisé, la CSQ est désormais clairement distincte des CIQ. Toutefois, la Commission de Venise rappelle sa recommandation (voir ci-dessus) selon laquelle le mandat de la CSQ devrait être relativement court (voir les paragraphes 55 et 56 ci-dessus). Cela dit, la brièveté de ce mandat pourrait être considérée comme un élément qui rend les juges encore plus vulnérables aux influences extérieures et qui compromet leur indépendance et, à terme, jette un doute sur le caractère « judiciaire » des procédures introduites devant la CSQ<sup>20</sup>. Pour y remédier, la Commission de Venise recommande que les juges de la CSQ continuent de travailler comme juges ordinaires de la Cour suprême une fois leur mandat au sein de la CSQ achevé.

---

<sup>17</sup> CDL-AD(2010)004.

<sup>18</sup> Voir le raisonnement de la Commission de Venise aux paragraphes 109 à 116 de l'avis intérimaire.

<sup>19</sup> La Commission de Venise est favorable à l'introduction d'un recours devant un tribunal pour contester des décisions relatives à la discipline des juges – voir CDL-AD(2007)028, Rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, paragraphe 25 ; voir également CDL-AD(2014)008, Avis sur le projet de loi relatif au Conseil supérieur des juges et des procureurs de la Bosnie-Herzégovine, paragraphes 92 et 110.

<sup>20</sup> Voir CDL-AD(2005)038, Avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à la réforme du système judiciaire dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », paragraphe 23 : « [...] L'affaire ne va sans doute pas jusqu'à suggérer qu'un juge temporaire ou amovible ne pourrait d'aucune façon être un tribunal indépendant au sens de la Convention, mais elle insiste assurément sur le fait qu'il serait souhaitable, à tout le moins, de faire en sorte qu'un juge temporaire soit assuré d'une nomination à titre permanent, sauf dans des circonstances qui auraient justifié son renvoi dans le cas d'un juge permanent. Autrement, il ou elle ne peut être considéré comme étant véritablement indépendant. »

65. En vertu du projet révisé, la CSQ semble être l'instance de dernier ressort dans la procédure de vérification. Le projet révisé exclut expressément la possibilité, pour un juge ou un procureur révoqué à la suite d'une telle procédure, de saisir la Cour constitutionnelle (voir l'article Ç, paragraphe 2).

66. La Commission de Venise observe qu'il s'agit là d'une restriction importante qui empêche les juges et les procureurs d'introduire des recours constitutionnels contre des décisions qui risquent de mettre un terme à leur emploi ; ils se trouvent ainsi privés d'un moyen supposément accessible à tout un chacun au titre de l'article 131, paragraphe 1 f). La Commission de Venise estime qu'il faudrait revoir ce point. Tout d'abord, il convient de préciser que la CSQ devrait faire le nécessaire pour protéger les droits fondamentaux des personnes évaluées. En deuxième lieu, il est recommandé de maintenir le droit, pour les juges et les procureurs révoqués, de saisir la Cour constitutionnelle au sujet de violations de leurs droits fondamentaux. En l'espèce, la Cour constitutionnelle ne devrait pas procéder à un examen intégral des faits établis par la CIQ et la CSQ, ni ne devrait contester la constitutionnalité des principes qui sous-tendent le processus de vérification en tant que tel et les critères utilisés (voir à cet égard l'article 131, paragraphe 2, du projet d'amendements révisé). Le rôle de la Cour constitutionnelle devrait se limiter à assurer le respect des droits fondamentaux des juges, dans les limites fixées par l'article A, paragraphe 1, de l'annexe. Par ailleurs, une règle spéciale pourrait être applicable à l'évaluation des juges de la Cour constitutionnelle. Qui plus est, il pourrait être précisé dans la Constitution que les procédures devant la Cour constitutionnelle n'ont pas d'effet suspensif sur le processus de vérification. Toutefois, l'annexe ne devrait pas exclure toutes les décisions des instances de vérification du contrôle de la Cour constitutionnelle. L'article Ç, paragraphe 2, devrait par conséquent être revu : les juges et les procureurs évalués devraient pouvoir accéder à la Cour constitutionnelle pour faire valoir leurs droits et leurs libertés fondamentales et ces dispositions devraient être harmonisées avec celles qui excluent tout contrôle constitutionnel des amendements à la Constitution sur le fond, conformément à l'article 131, paragraphe 2, du projet d'amendements révisé.

67. La compétence de la CSQ est un autre aspect problématique. L'article G porte sur ce point. Les recours devant la CSQ ne peuvent être introduits que lorsque la CIQ a achevé sa mission. Il n'existe aucune disposition prévoyant des recours provisoires. Vraisemblablement, les auteurs du système ont estimé qu'une telle procédure serait trop compliquée. Toutefois, ils auraient pu envisager que la CSQ puisse examiner non seulement les décisions de fond définitives des CIQ, mais aussi les décisions provisoires de procédure (en particulier celles liées à l'obtention de preuves). Les observateurs internationaux devraient être habilités à contester ces décisions de procédure devant la CSQ<sup>21</sup>.

68. La CSQ peut corriger les vices de procédure imputables aux CIQ mais n'a aucun pouvoir de renvoi en vue d'une révision. Elle est expressément habilitée à confirmer ou à modifier une décision. Étonnamment, le projet d'article G, paragraphe 3, ne lui confère pas expressément le pouvoir d'annuler une décision, même si telle est très certainement l'intention.

---

<sup>21</sup> En principe, les recours ou les mesures provisoires devraient être possibles à titre exceptionnel uniquement. Ils devraient s'appliquer uniquement quand des vices de procédure imputables à la CIQ ne peuvent pas être corrigés à un stade ultérieur sans renvoyer l'affaire de la CSQ à la CIQ concernée pour un réexamen quant au fond. Le législateur devrait définir des règles de sorte à éviter que les recours provisoires ne servent à différer artificiellement les procédures devant la CIQ.



## I. Statut et pouvoirs des observateurs internationaux

69. Les observateurs internationaux sont nommés par le Premier ministre « conformément au cadre juridique international ou aux relations diplomatiques » (article B, paragraphe 3). Le flou relatif de ce libellé peut s'expliquer par l'incertitude de la forme exacte du futur « cadre juridique » (ce cadre ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un accord international à part entière). Cette disposition semble avoir pour objet de conférer aux autorités albanaises un rôle honorifique dans l'approbation du dispositif. D'autres procédures poursuivant le même objectif pourraient également être envisagées. Toutefois, le texte de l'annexe devrait préciser clairement que le Premier ministre a obligation et mandat de consulter les partenaires internationaux dans le cadre de la nomination/révocation des observateurs internationaux.

70. Les observateurs internationaux doivent être des juristes étrangers chevronnés, habilités à exercer les fonctions de juge dans leur propre pays. Dans certains pays où les juges et les procureurs sont strictement séparés ou alors où les juges sont choisis uniquement parmi les praticiens les plus qualifiés, cette disposition pourrait avoir pour effet d'exclure les procureurs, les avocats ou les professeurs de droit de la possibilité d'être des observateurs. Si telle n'est pas l'intention, il ne sera pas difficile de modifier le projet pour ouvrir le système à d'autres candidats dûment qualifiés.

71. Les pouvoirs des observateurs internationaux donnent toujours lieu à certaines interrogations. Ils sont principalement habilités à annuler certaines décisions prises par une commission/chambre d'une CIQ ou de la CSQ et à renvoyer l'affaire devant l'autre commission/chambre (article B, paragraphe 4 ç)). Or, l'élément d'appréciation permettant d'exercer ce pouvoir n'est pas très clair. L'observateur international doit avoir une indication suffisamment convaincante qu'une décision est manifestement inappropriée, ignore des faits ou des éléments de preuve importants, n'est pas fondée en droit ou découle de l'exercice d'une influence indue. Que signifie « avoir une indication suffisamment convaincante » ? Qui doit être convaincu ? Que signifie « manifestement inappropriée » ? L'observateur international ne devrait-il pas d'abord être tenu d'informer la CIQ ou la CSQ de son opinion et lui donner une chance de corriger le problème ? Ne devrait-il pas y avoir une audience contradictoire ? Enfin, est-il approprié que l'observateur international ait à la fois le pouvoir d'initier la procédure et de décider en la matière ? S'agit-il d'une sorte de cour d'appel à juge unique ? Que se passe-t-il si l'observateur international renvoie l'affaire devant l'autre commission/chambre et si celle-ci reproduit « l'erreur » ?

72. Plus généralement, le mécanisme tout entier de renvoi d'affaires en instance d'une commission/chambre à l'autre est problématique, en particulier dans le cas de la CSQ, car il est contraire à l'exigence du juge naturel. D'après ce qu'il ressort du texte, ce mécanisme doit être enclenché *avant* qu'une commission de la CIQ ou une chambre de la CSQ se prononce sur le fond de l'affaire. Toutefois, il serait très difficile pour un observateur international de justifier le renvoi d'une affaire avant de prendre connaissance de la décision contestée comme « manifestement inappropriée ». Il est aussi tout à fait inhabituel qu'une instance d'un niveau hiérarchique donné révise des décisions rendues par une autre instance de même niveau.

73. De l'avis de la Commission de Venise, il serait souhaitable de repenser totalement cette disposition. Les observateurs indépendants pourraient probablement jouer un rôle identique à celui de l'avocat général en France – un magistrat indépendant qui représente l'intérêt public et conseille le tribunal sur la décision à rendre dans le cas d'espèce, sans toutefois voter. Les observateurs indépendants pourraient jouir de droits procéduraux importants – accès aux

documents et aux informations en possession des commissaires et de la CIQ, possibilité de demander la divulgation de certains éléments de preuve aux organismes publics et aux agents de l'Etat (directement ou par le truchement des commissaires et de la CIQ), soumission de recommandations à la CIQ sur les mesures de procédure à prendre et sur le fond des affaires, introduction de recours devant la CSQ (y compris en matière de procédure), participation aux délibérations, formulation d'opinions divergentes, etc. Ces pouvoirs confirmeront le statut de « gardiens » des observateurs indépendants en matière notamment de transparence des procédures, tout en laissant le pouvoir décisionnel aux mains de l'organe interne. L'observateur international pourrait avoir non pas le pouvoir de renvoyer une affaire devant l'autre commission/chambre mais le droit d'introduire un recours « dans l'intérêt public » et le droit de choisir la commission/chambre.

## **J. Points divers**

74. L'article 6/1 est manifestement lié aux dispositions sur la lutte contre la corruption en Albanie. Les amendements constitutionnels devraient suggérer qu'une certaine souplesse est de mise dans leur application législative, du moins en ce qui concerne la durée des mesures personnelles à adopter. La tendance n'est pas à la restriction des droits politiques pour la vie entière<sup>22</sup>.

75. En ce qui concerne l'article 12, l'avis intérimaire était critique à l'égard de la proposition de déploiement de forces armées étrangères en Albanie et d'envoi de forces armées albanaises à l'étranger, conformément à une décision du Conseil des ministres. En vertu de la disposition révisée, la procédure d'adoption de ce type de décision doit être prévue dans une loi approuvée à la majorité des membres de l'Assemblée. Il convient de noter que cette nouvelle version n'exige pas le consentement de l'Assemblée pour chaque cas d'espèce.

76. Le libellé de l'article 43 concernant la possibilité d'exclure tout recours contre des décisions judiciaires dans des affaires à déterminer par la loi est trop général, car la loi risque d'aller plus loin que les restrictions prévues en la matière par l'article 2 du Protocole n° 7 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme y relative. Il conviendrait d'éviter une telle situation ; il est donc recommandé d'aligner cette disposition sur le texte des articles pertinents de la Convention européenne et du PIDCP<sup>23</sup>.

77. L'article 125, paragraphe 6, dispose que les juges de la Cour constitutionnelle conservent leurs fonctions jusqu'à la nomination de leurs successeurs, sauf dans les cas prévus à l'article 127, paragraphe 1, alinéas ç) et d). D'après ces alinéas, les juges de la Cour constitutionnelle peuvent être révoqués conformément aux dispositions de l'article 128 (procédures disciplinaires ou condamnation pour une infraction pénale) et à la suite des procédures visées à l'article 179/b (processus de vérification). On ne comprend pas vraiment pourquoi seuls deux alinéas sont mentionnés si, d'après l'article 127, il existe d'autres motifs de révocation (réunion avérée des conditions d'inéligibilité et d'incompatibilité, incapacité avérée à exercer les fonctions, démission, etc.).

78. L'article 130 dispose que les juges de la Cour constitutionnelle sont exceptionnellement autorisés à enseigner et à se livrer à des activités universitaires « qui favorisent le

---

<sup>22</sup> Voir, par exemple, la position du Tribunal constitutionnel de la Pologne exposée dans son arrêt du 11 mai 2007 (K 2/07), voulant qu'une loi sur la lustration fondée sur les principes de l'état de droit précise la durée de l'interdiction d'exercice des fonctions sur une base rationnelle, étant donné qu'il ne faut pas sous-estimer la possibilité d'une évolution positive dans l'attitude et le comportement d'une personne. Les mesures de lustration devraient expirer dès que le système d'un état démocratique est consolidé.

<sup>23</sup> Article 14, paragraphe 5.

développement de la doctrine». Cette disposition est trop floue – qui décide si les écrits d'un juge ou ses cours servent à « développer la doctrine » ? Non content d'être flou, ce libellé restreint inutilement la portée des activités universitaires d'un juge au seul domaine du droit et exclut toute activité scientifique et artistique. Par conséquent, il est recommandé de modifier cette disposition pour supprimer toute restriction induite à la participation des juges à des activités universitaires, scientifiques et artistiques.

79. D'après l'article 138, le salaire et les autres émoluments des juges ne peuvent pas être réduits, sauf, entre autres raisons, quand un juge est évalué professionnellement comme ayant un niveau « insuffisant » d'après la loi (sous-alinéa ç). On ne sait pas vraiment ce que signifie le terme « insuffisant » car il n'est défini nulle part ailleurs. Outre l'emploi de ce terme vague, le texte manque de précision sur la question de savoir si et en quoi la réduction de salaire diffère des mesures disciplinaires. Il faudrait revoir ce point.

80. L'article 149/a ne mentionne pas la fonction de Procureur général en relation avec l'adoption des plans stratégiques de ses services. On ignore pourquoi ; ce pouvoir, toutefois, ne devrait pas entraver l'autonomie des procureurs de rang inférieur dans la gestion de leurs dossiers.

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) »). Par ailleurs, l'article 179, paragraphe 7, prévoit le remplacement du Procureur général à la création du HCP. La Commission de Venise croit comprendre que le mandat du PG actuel est censé expirer au deuxième semestre de 2017 ; qui plus est, le PG est censé faire l'objet d'une procédure de vérification au titre de l'article 179/b, paragraphe 1 ; si le PG ressort « blanchi » de cette procédure, reste à savoir pourquoi il doit être révoqué avant la fin de son mandat, alors que ce n'est pas le cas pour les autres titulaires de charges visés par une procédure de vérification. Dans de telles conditions, la Commission de Venise ne voit aucune raison de mettre fin de manière anticipée à ses fonctions.

82. D'après l'article 179, paragraphe 8, le médiateur peut participer à titre d'observateur aux réunions du Conseil des nominations judiciaires jusqu'à ce que celui-ci ait sa composition définitive. Pourquoi autoriser le médiateur à observer les travaux du CNJ jusqu'à ce que celui-ci ait sa composition définitive ? Le législateur pourrait envisager de faire siéger le médiateur au CNJ à titre d'observateur permanent.

83. L'article 179, paragraphe 9, dispose que les juridictions spécialisées et les parquets spécialisés (établis conformément aux articles 135, paragraphe 3, et 148, paragraphe 3, respectivement) sont créés dans les deux mois suivant la constitution des conseils compétents (le HCJ et le HCP). Les juges actuellement en fonction au sein des juridictions anticorruption seront réaffectés aux nouvelles structures uniquement s'ils sortent « blanchis » de la procédure de vérification et s'ils consentent à ce que leurs comptes financiers et leurs télécommunications,

ainsi que ceux de leurs proches, soient examinés de manière périodique. Les procédures de vérification semblent très complexes et longues ; par conséquent, le calendrier défini dans cette disposition risque d'être irréaliste. Ensuite, la légitimité de l'exigence selon laquelle les juges<sup>24</sup>, pour pouvoir être renommés, doivent signer, au nom de leurs proches, un acte de renonciation autorisant les contrôles périodiques des comptes financiers et des télécommunications de leurs proches est discutable (voir le paragraphe 51 ci-dessus).

84. La CIQ devra évaluer le patrimoine (article D) des juges et des procureurs et leurs liens éventuels avec les milieux criminels (article DH) ; cette évaluation repose principalement sur leurs déclarations personnelles. Cette méthode d'obtention d'informations peut sembler insuffisante ; il pourrait être souhaitable de doter la CIQ de pouvoirs d'enquête (y compris de pouvoirs coercitifs vis-à-vis des institutions de l'Etat mais aussi des particuliers et des sociétés), ce qui pourrait aussi être mentionné dans le projet d'amendements révisé (voir l'article Ç, paragraphes 4 et 5, du projet révisé).

85. En outre, d'après l'article DH, paragraphe 3, si la personne évaluée a des contacts réguliers et inappropriés avec des membres de groupes criminels organisés, une présomption en faveur de la mesure disciplinaire de révocation est établie. Il semble que d'après cette disposition, des contacts « réguliers » et « inappropriés » constituent des conditions cumulatives de révocation, tandis que chacune de ces conditions, voire des contacts/rerelations temporaires, peuvent suffire pour disqualifier l'intéressé.

#### IV. CONCLUSIONS

86. La Commission de Venise félicite les autorités albanaises et en particulier les experts de la Commission parlementaire *ad hoc* de leur travail en vue de la préparation de la réforme constitutionnelle du système judiciaire. Leur volonté sincère de prendre en compte les recommandations formulées dans l'avis intérimaire méritent tout particulièrement d'être saluées. La Commission de Venise remercie également le Parti démocratique et le Mouvement socialiste pour l'intégration d'avoir activement contribué à l'examen du projet d'amendements à la Constitution.

87. Le projet d'amendements révisé comprend des propositions solides concernant la structure institutionnelle future du système judiciaire albanais ; le texte est dans l'ensemble cohérent et compatible avec les normes européennes. De l'avis de la Commission de Venise, le projet d'amendements pourra être finalisé dans les plus brefs délais et soumis au vote du parlement.

88. Dans la perspective du texte définitif, la Commission de Venise recommande aux autorités albanaises de prêter attention aux principaux aspects suivants :

- si les parties prenantes politiques ne se mettent pas d'accord sur la majorité qualifiée nécessaire pour élire les membres non magistrats du HCJ, du HCP, des CIQ et de la CSQ, elles pourraient opter pour un système proportionnel garantissant à l'opposition une représentation au sein de ces organes collectifs ou pour tout autre modèle approprié garantissant à l'opposition une certaine influence dans le processus électoral ;

---

<sup>24</sup> Il est également assez étonnant que seuls les juges du tribunal chargé d'examiner les infractions graves et ceux de la cour d'appel chargée des mêmes affaires soient tenus de signer un tel document ; en ce qui concerne les procureurs actuellement en poste au parquet en charge des infractions graves, le projet d'amendements révisé ne prévoit pas leur réaffectation. L'article 179, paragraphe 9, mentionne uniquement le transfert des affaires, ce qui donne l'impression qu'aucune réaffectation n'est envisagée.

- le projet d'amendements devrait préciser le mode de nomination du chef du parquet spécial ainsi que les mécanismes de responsabilité le concernant ;
- la durée du mandat des instances de vérification (les CIQ et la CSQ) devrait être notablement réduite ; une fois leur mandat expiré, les juges de la CSQ devraient pouvoir intégrer automatiquement le système judiciaire ;
- les juges et les procureurs soumis à une procédure de vérification devraient avoir le droit de saisir la Cour constitutionnelle au sujet de toute violation de leurs droits fondamentaux, et les exceptions devraient être raisonnables et dictées par les nécessités de la procédure de vérification ;
- les pouvoirs des observateurs internationaux devraient être précisés ; les observateurs devraient jouir de droits procéduraux mais pas de pouvoirs décisionnels. Le mécanisme de transfert de compétence d'une commission/chambre à une autre pour réexaminer les affaires devrait être revu.

89. La Commission de Venise réaffirme que la réforme du système judiciaire ne saurait s'arrêter au niveau constitutionnel ; un ensemble complet de lois d'application est nécessaire pour régir de manière approfondie le fonctionnement du HCJ, du HCP, des instances de vérification, etc. Elle réaffirme sa disposition à contribuer à ce travail législatif et espère que la réforme se poursuivra dans un esprit de dialogue constructif et de respect des valeurs européennes et des bonnes pratiques.