



Strasbourg, le 12 décembre 2016

CDL-AD(2016)036

Avis n ° 868/2016

Or. angl.

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

**ALBANIE**

**MÉMOIRE *AMICUS CURIAE***  
**POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE**

**RELATIF À LA LOI**  
**SUR LA RÉÉVALUATION TRANSITOIRE**  
**DES JUGES ET DES PROCUREURS**

**(LOI SUR LA RÉÉVALUATION)**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 109<sup>ème</sup> session plénière**  
**(Venise, 9-10 décembre 2016)**

**Sur la base des observations de :**

**M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)**  
**M. James HAMILTON (expert, ancien membre, Irlande)**  
**M. Konstantin VARDZELASHVILI (expert,**  
**ancien membre suppléant, Géorgie)**

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented  
by the Council of Europe

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I. Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Contexte et observations liminaires .....</b>	<b>4</b>
<b>III. Analyse .....</b>	<b>6</b>
A. Première question .....	6
B. Deuxième question.....	9
C. Troisième question .....	12
D. Quatrième question .....	13
<b>IV. Conclusions.....</b>	<b>16</b>

## I. Introduction

1. Le Président de la Cour constitutionnelle albanaise, M. Bashkim Dedja, a demandé dans une lettre datée du 28 octobre 2016 à la Commission de Venise un mémoire *d'amicus curiae* sur la conformité de la loi n° 24/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs de la République d'Albanie<sup>1</sup> (ci-après désignée par « la loi sur la réévaluation ») avec les normes internationales, dont la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après désignée par « la CEDH »).

2. Cette demande fait suite à une requête soumise à la Cour constitutionnelle albanaise lui demandant de déclarer la loi sur la réévaluation anticonstitutionnelle et incompatible avec la CEDH<sup>2</sup>.

3. Quatre questions sont ainsi posées à la Commission de Venise.

- 1) *Eu égard au fait que la loi n° 84/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs de la République d'Albanie s'applique à tous les juges de la Cour constitutionnelle, la participation de ces derniers à l'examen de cette affaire pourrait-elle être considérée comme suscitant un conflit d'intérêts ?*
- 2) *Cette loi respecte-t-elle les principes fondamentaux de l'État de droit ainsi que de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ? L'indépendance de la justice est-elle menacée par l'implication d'organes placés sous le contrôle de l'exécutif dans la réévaluation des juges et procureurs ?*
- 3) *La loi est-elle compatible avec l'article 6 de la CEDH sur le droit à un procès équitable ? Le fait que l'atteinte au droit des juges et des procureurs auxquels s'applique la loi sur la réévaluation est portée devant des juridictions nationales viole-t-il l'article 6 ?*
- 4) *Les dispositions de la loi relatives à l'évaluation des fréquentations des personnes évaluées sont-elles incompatibles avec l'article 8 de la CEDH pour ce qui est du droit au respect de la vie privée et familiale des juges et des procureurs ?*

4. Le présent document est un mémoire *d'amicus curiae* préparé à l'intention de la Cour constitutionnelle d'Albanie. Son but n'est pas de formuler des conclusions définitives sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi sur la réévaluation, mais simplement d'apporter à la Cour matière à réflexion sur la compatibilité des dispositions de ce texte avec les normes européennes, pour lui faciliter leur examen au regard de la Constitution albanaise. C'est à la Cour constitutionnelle albanaise qu'il revient en dernière instance de formuler une interprétation de la Constitution albanaise à caractère contraignant, et de se prononcer sur la compatibilité des lois nationales avec elle.

5. Le présent mémoire *d'amicus curiae* se fonde sur des traductions en langue anglaise de la loi sur la réévaluation et de la Constitution de la République d'Albanie. Le 30 Novembre 2016, la Commission de Venise a reçu de la Cour Constitutionnelle une version révisée de la traduction en langue anglaise de la loi sur la réévaluation.<sup>3</sup> La version révisée, qui est plus légèrement plus précise mais qui ne contient pas de différence substantielle, a été prise par les

---

<sup>1</sup> CDL-REF(2016)062

<sup>2</sup> Voir CDL-REF(2016)064, Constitution albanaise. Pour plus de détail sur les arguments présentés à l'appui de la demande, se reporter au titre II (contexte) du présent mémoire *d'amicus curiae*.

<sup>3</sup> Voir, CDL-REF(2016)069.

rapporteurs dans la préparation du présent mémoire *amicus curiae*. Il peut comporter des erreurs dues à des inexactitudes ou à des imprécisions des textes traduits.

6. MM Bartole, Hamilton et Vardzelashvili ont été rapporteurs pour le présent mémoire d'*amicus curiae*.

7. Ce mémoire d'*amicus curiae* a été préparé sur la base des observations formulées par les rapporteurs, et adopté par la Commission de Venise lors de sa 109<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 9-10 décembre 2016).

## II. Contexte et observations liminaires

8. Dans son Avis intérimaire sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie<sup>4</sup>, la Commission de Venise s'est notamment penchée sur le processus transitoire d'évaluation des qualifications de tous les juges et procureurs en place que doit mener la Commission indépendante des qualifications spécialement créée à cet effet. Comme on peut le lire dans l'Avis, la nécessité de cette vérification s'explique par l'idée que la corruption a atteint un tel niveau dans la justice albanaise que la situation exige de toute urgence des mesures radicales. Après avoir précisé qu'une solution de ce type ne serait pas indiquée en temps normal, car elle suscite des tensions considérables au sein de la justice et risque de permettre aux forces politiques qui pilotent le processus de s'emparer d'elle, la Commission de Venise a estimé qu'une telle mesure pourrait paraître convenir au contexte albanais, mais doit rester exceptionnelle et tout à fait temporaire. Elle recommandait notamment, dans son avis provisoire, que la composition de la Commission indépendante des qualifications et le statut de ses membres garantissent authentiquement leur impartialité et leur indépendance, et que les juges aient droit au recours devant un organe indépendant.

9. Au vu des recommandations formulées dans l'Avis intérimaire, la Commission *had hoc* sur la réforme du système judiciaire du Parlement albanais a soumis un projet révisé d'amendements à la Commission de Venise<sup>5</sup>, qui a adopté son Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire<sup>6</sup> à sa 106<sup>ème</sup> session plénière de mars 2016 ; elle y estimait une fois encore que ces mesures sont non seulement justifiées, mais aussi nécessaires pour que l'Albanie se protège du fléau de la corruption<sup>7</sup>. Le projet d'amendements révisé tient compte de la plupart des critiques formulées dans l'Avis intérimaire, a-t-elle observé, se félicitant en particulier que les amendements révisés prévoient la création d'une juridiction d'appel distincte, la Chambre spécialisée des qualifications, au sein de la Cour suprême, un type de juridiction manifestement spécialisé qui ne s'apparente néanmoins pas à un juge extraordinaire *ad hoc*, puisqu'elle n'est pas constituée pour examiner un cas donné et qu'elle est censée rester en activité pendant toute la durée du processus de vérification<sup>8</sup>. L'Avis définitif recommandait en particulier que la durée du mandat des instances de vérification soit notablement réduite ; une fois leur mandat expiré, les juges de la Commission indépendante devraient pouvoir intégrer automatiquement le système judiciaire ; les juges et les procureurs soumis à une procédure de vérification devraient pouvoir 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.

---

<sup>4</sup> CDL-AD(2015)045, 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>ème</sup> session plénière (Venise, 18-19 décembre 2015). 97-135 (CDL-REF (2015)038).

<sup>5</sup> Voir CDL-REF(2016)008, version consolidée du projet de modification révisé (en anglais).

<sup>6</sup> CDL-AD(2016)009, Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, adopté par la Commission de Venise à sa 106<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

<sup>7</sup> Avis final, paragraphe 52.

<sup>8</sup> Avis final, paragraphe 63.

10. D'autres amendements apportés au projet de révision constitutionnelle ont été adoptés par le Parlement albanais le 22 juillet 2016<sup>9</sup>, après l'adoption de l'Avis final, à une très forte majorité et avec le soutien du principal parti d'opposition,.

11. En application de l'article 179 b) de la Constitution, le Parlement a adopté le 30 août 2016 la loi n° 84/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs de la République d'Albanie (loi sur la réévaluation)<sup>10</sup>. L'article 1 du texte définit son but comme la fixation des règles spécifiquement applicables à la réévaluation transitoire de toutes les personnes évaluées, aux fins de restauration du bon fonctionnement de l'État de droit et de l'indépendance du système judiciaire, ainsi que de la confiance du public dans ces institutions. Il s'agit aussi (article 2) de définir : l'organisation de la réévaluation, en particulier pour tous les juges et procureurs (paragraphe 1) ; la méthode, les procédures et les normes du processus de réévaluation (paragraphe 2) ; l'organisation et le fonctionnement des organes chargés de la réévaluation (paragraphe 3) ; le rôle de la mission internationale d'observation, d'autres organes de l'État et du public dans la réévaluation (paragraphe 4).

12. Le principal parti d'opposition a demandé le 7 octobre 2016 à la Cour constitutionnelle de déclarer la loi sur la réévaluation incompatible avec la Constitution et la CEDH, et de suspendre le texte et sa mise en œuvre jusqu'à la décision définitive de la Cour. Cette dernière a fourni à la Commission de Venise une traduction de la demande du principal parti d'opposition. La demande envoyée par le président de la Cour constitutionnelle à la Commission de Venise contient également une synthèse des principaux arguments formulés par le principal parti d'opposition à l'appui de sa contestation de la constitutionnalité du texte.

13. Les arguments présentés dans la demande peuvent se résumer comme suit.

- La loi sur la réévaluation a repris aux organes indépendants et impartiaux créés par les amendements constitutionnels (commissaires publics, Commission indépendante des qualifications et Chambre d'appel) les fonctions de contrôle et d'investigation liées à la réévaluation des juges et des procureurs pour les confier à des organes existants qui seraient sous le contrôle de l'exécutif : Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts, Direction de la sécurité de l'information classifiée, École de la magistrature, Direction générale de la prévention du blanchiment d'argent et ministère de l'Intérieur. Le rôle qu'attribue la loi sur la réévaluation à ces organes gouvernementaux dans le processus de réévaluation enfreint les principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs et porte atteinte à l'indépendance de la justice.
- La loi sur la réévaluation ne prévoit pas de règles de procédure spécifiques garantissant les éléments essentiels d'un procès équitable et le respect des droits fondamentaux des personnes évaluées. Ses articles 53 et 54 permettent d'obtenir des informations auprès du public, ce qui n'est pas conforme à la norme définie à l'article Ç (2) de l'annexe de la Constitution, qui veut que les organes chargés de la réévaluation respectent, en ce qui concerne l'information obtenue auprès du public, le principe de proportionnalité entre le respect de la vie privée et les besoins de l'enquête, et garantissent le droit à un procès équitable.
- La loi sur la réévaluation porte atteinte au droit de recours des personnes évaluées. Bien que la Chambre d'appel, organe juridictionnel qui entend les recours contre les décisions de la Commission indépendante des qualifications et se conforme aux

<sup>9</sup> Voir CDL-REF(2016)064, Constitution albanaise.

<sup>10</sup> CDL-REF(2016)062, loi n° 84/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et procureurs de la République d'Albanie.

règles de la Cour d'appel administrative, se voit conférer autorité constitutionnelle par la Constitution, elle n'a pas compétence sur les questions abordées à l'article 131 de la Constitution (fonctions et compétences de la Cour constitutionnelle), qui englobent l'examen des plaintes en violation de libertés et droits fondamentaux garantis par la Constitution.

- La loi sur la réévaluation enfreint le principe de sécurité juridique en ce que la formulation de ses dispositions est vague, ambiguë et contradictoire. Elle n'identifie en particulier pas clairement les organes chargés de procéder à l'évaluation d'aptitude des juges de la Cour constitutionnelle, des juges de la Cour suprême, des conseillers juridiques de ces deux cours, du Procureur général et de ses substituts.

14. La Cour constitutionnelle a décidé le 25 octobre 2016 de suspendre la mise en œuvre de la loi sur la réévaluation et de demander à la Commission de Venise un mémoire d'*amicus curiae* sur la compatibilité de ce texte avec la CEDH et la Constitution albanaise, en formulant les quatre questions reproduites au paragraphe 3 du présent mémoire.

15. Comme il a été ci-dessus souligné, le présent mémoire n'a pas pour but de formuler une position définitive sur la constitutionnalité de la loi sur la réévaluation ni de se substituer à la décision que doit prendre la Cour constitutionnelle. Il n'est par exemple pas demandé à la Commission de Venise d'analyser la loi sur la réévaluation à la lumière de la législation ordinaire actuellement en vigueur en République d'Albanie pour donner une interprétation cohérente des dispositions de la loi sur la base des notions du droit national actuel et de sa terminologie : cela relève de la mission de la Cour constitutionnelle, évidemment très familiarisée avec les règles, la doctrine et la culture du droit albanais. De plus, la requête du Président de la Cour constitutionnelle ne porte pas sur l'évaluation de la loi en ce qui concerne les différences entre le premier projet d'amendements constitutionnels<sup>11</sup>, le second (qui a fait l'objet de l'avis définitif de la Commission de Venise<sup>12</sup>) et la version définitive adoptée le 22 juillet 2016<sup>13</sup>.

### III. Analyse

#### A. Première question

*Eu égard au fait que la loi n° 84/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et procureurs de la République d'Albanie s'applique à tous les juges de la Cour constitutionnelle, la participation de ces derniers à l'examen de cette affaire pourrait-elle être vue comme suscitant un conflit d'intérêts ?*

16. Dans l'avis d'*amicus curiae* CDL-AD(2009)044 sur la conformité de la loi albanaise sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus d'Albanie<sup>14</sup> (loi de lustration), la question posée à la Commission de Venise portait sur le statut des juges de la Cour constitutionnelle susceptibles d'être visés par la loi de lustration. Ces juges devaient entretemps participer à l'examen et à la décision sur la constitutionnalité du texte. La question était similaire, mais non pas identique, à celle qui est posée aujourd'hui. Dans la situation examinée en 2009, seuls certains juges de la Cour constitutionnelle auraient été concernés par la loi sur la lustration. Le conflit d'intérêts était donc limité à quelques juges. Une solution aurait pu consister pour le législateur à prévoir le remplacement temporaire des

<sup>11</sup> Voir Avis intérimaire CDL-AD(2015)045 et CDL-REF (2015) 038.

<sup>12</sup> Voir CDL-AD(2016)009 Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie et CDL-REF(2016)008 version consolidée des projets d'amendements.

<sup>13</sup> CDL-REF (2016)064 Constitution albanaise.

<sup>14</sup> CDL-AD(2009)044 sur la conformité de la loi albanaise « sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus », adopté par la Commission de Venise à sa 80<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009).

juges de la Cour constitutionnelle contraints de se récuser, tous n'étant pas nécessairement affectés.

17. Dans l'affaire actuelle, toutefois, la loi sur la réévaluation s'applique à tous les juges constitutionnels, qu'ils siègent ou non à la Cour constitutionnelle ; son texte prévoit en effet que tous les juges d'Albanie, y compris ceux de la Cour constitutionnelle, seront soumis à la réévaluation (article 179 (b)3 de la Constitution). Mais elle ne contient pas de règles spécifiques exigeant la récusation de juges en cas de conflit d'intérêt. De plus, la Constitution albanaise dit à son article 179 que les membres de la Cour constitutionnelle conservent leurs fonctions de membres de la Cour constitutionnelle conformément à leur mandat antérieur. Cette disposition transitoire, qui prévoit que les membres de la Cour constitutionnelle en fonction vont au bout de leur mandat, s'applique à la situation actuelle.

18. La Cour constitutionnelle a donc le choix entre deux possibilités : soit elle exclut la possibilité du contrôle juridictionnel de la loi sur la réévaluation, du fait que le texte ne contient pas de règles sur les conflits d'intérêts ; soit elle admet l'importance fondamentale des garanties que donne le bon fonctionnement du contrôle juridictionnel de la législation, et examine l'affaire qui lui est soumise.

19. Malgré les différences entre la situation de 2009 (loi de lustration) et le problème actuel de conflit d'intérêts, le passage suivant de l'avis de 2009 de la Commission de Venise semble applicable aujourd'hui, et pourrait se révéler utile :

*Si l'Assemblée n'apporte pas de solution en modifiant la [loi sur la Cour constitutionnelle] ou la Constitution, une solution devra être trouvée par la Cour elle-même en interprétant les dispositions pertinentes. L'autorité de la Cour à cet égard découle de la nécessité de garantir que toute loi est soumise au contrôle de constitutionnalité, y compris celles qui concernent la fonction des juges. Dans la recherche d'une solution, il convient de s'interroger sur la raison d'être de l'exclusion des juges partiels. La principale raison justifiant cette exclusion est la suivante : si l'examen d'un cas laisse une certaine marge d'appréciation, le juge ne doit pas être tenté de tirer parti de cette marge pour son intérêt personnel. Lors de l'examen de la constitutionnalité d'une loi, certaines de ses dispositions peuvent faire l'objet de divergences d'opinions quant à leur constitutionnalité, tandis que pour d'autres la décision est évidente et aucun jugement de valeur n'est nécessaire.<sup>15</sup>*

20. S'il est demandé à la Cour de se prononcer sur une question dans laquelle certains de ses membres peuvent avoir un intérêt ou être perçus comme en ayant un, l'existence de cet intérêt ne saurait exonérer la Cour de son devoir de se prononcer sur la question qui lui est soumise. La Cour constitutionnelle a l'obligation de statuer sur la constitutionnalité de toute loi contestée devant elle. Si elle devait laisser se produire une situation dans laquelle elle était empêchée de le faire par récusations découlant de la possibilité que l'un ou plusieurs de ses membres fassent l'objet d'une décision défavorable en vertu de la législation, elle ne pourrait plus s'acquitter de cette obligation.

21. Les Principes de Bangalore de 2002 sur la déontologie judiciaire<sup>16</sup> envisagent la possibilité d'une telle situation et la traitent. À la 2<sup>e</sup> valeur (impartialité), une fois posé le principe que le juge doit se récuser s'il est incapable de décider de façon impartiale ou si un observateur raisonnable peut considérer qu'il est incapable de décider de façon impartiale, il est précisé que « la récusation du juge ne sera pas requise si aucun autre tribunal ne peut être constitué pour traiter l'affaire concernée ». Le *Commentaire des Principes de Bangalore*

<sup>15</sup> CDL-AD(2009)044 sur la loi albanaise sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus d'Albanie, paragraphe 142.

<sup>16</sup> Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire : [https://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption\\_judicial\\_res\\_f.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_res_f.pdf)

sur la déontologie judiciaire de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime<sup>17</sup> explique ainsi cette disposition :

*La doctrine de la nécessité*

*100. Des circonstances extraordinaires peuvent commander qu'on déroge au principe examiné plus haut. La doctrine de la nécessité permet à un juge par ailleurs récusé de connaître d'une affaire et de la juger, faute de quoi une injustice pourrait en résulter. Il peut en être ainsi lorsqu'aucun autre juge, qui ne soit pas lui-même récusé pour des motifs similaires, n'est raisonnablement disponible, lorsqu'un ajournement ou une erreur judiciaire causerait des difficultés extrêmement graves ou lorsqu'un tribunal ne peut être constitué pour être saisi et décider de l'affaire considérée si le juge en question ne siège pas. De tels cas sont évidemment rares et particuliers. Toutefois, ils peuvent advenir de temps à autre dans les tribunaux statuant en dernier ressort qui ont peu de juges et exercent d'importantes fonctions constitutionnelles ou en appel non susceptibles d'être déléguées à d'autres juges.*<sup>18</sup>

22. Tel est indubitablement le cas lorsqu'il n'existe qu'une seule juridiction constitutionnelle, et/ou un nombre restreint de juges, et si la récusation équivaut en fait à un déni de justice.

23. Il n'est en fait guère difficile d'imaginer des situations dans lesquelles un problème de cette nature peut se poser. La contestation de mesures fiscales, par exemple, pourrait avoir des conséquences sur les impôts de n'importe quel juge. Tel était le cas en l'affaire *O'Byrne v Minister for Finance*<sup>19</sup>, une action intentée par la veuve d'un juge, qui demandait que le prélèvement de l'impôt sur le salaire des juges soit considéré comme une réduction anticonstitutionnelle de leur rémunération. À la Cour suprême, le juge Dixon avait évoqué une conclusion antérieure de la Cour suprême des États-Unis disant que la juridiction ne peut être refusée ou récusée au motif que la question affecte des membres de ladite juridiction, dès lors que la loi donne au demandeur le droit de saisir la juridiction et qu'il n'existe aucune autre juridiction à laquelle elle permettrait de soumettre le recours en l'espèce<sup>20</sup>.

24. Une situation de ce type peut survenir en cas de contestation devant la Cour constitutionnelle de la constitutionnalité de normes juridiques relatives aux procédures de la Cour constitutionnelle, aux exigences imposées aux titulaires de fonctions au sein de la Cour constitutionnelle, aux motifs de récusation ou aux procédures disciplinaires. Rien ne s'oppose alors à ce que les juges constitutionnels examinent l'affaire.

25. S'il y a toutefois des raisons de penser qu'un juge ayant à examiner la constitutionnalité de la loi sur la réévaluation ne remplirait pas les exigences définies par ce même texte et serait donc inapte à exercer sa fonction, le juge a le droit — voire l'obligation dans certains cas — de démissionner, par exemple s'il peut prévoir que l'évaluation de ses fréquentations aboutira à un avis défavorable en raison de ses contacts inadmissibles avec des membres d'organisations criminelles. Mais si l'on peut présumer que les juges de la Cour agissent de bonne foi, le juge devrait pouvoir évaluer la constitutionnalité des exigences définies dans la loi.

26. Sur le plan politique, la loi sur la réévaluation ne contient pas de règles sur la possibilité de conflits d'intérêts qui appelleraient la récusation de tous les juges constitutionnels ; cela pourrait s'interpréter comme justifié par la nécessité constitutionnelle de préserver le contrôle juridictionnel des lois. De plus, l'opposition parlementaire, qui n'a

<sup>17</sup> ONUDC, septembre 2007.

[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary\\_on\\_the\\_Bangalore\\_Principles\\_Fre\\_nch.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Commentary_on_the_Bangalore_Principles_Fre_nch.pdf)

<sup>18</sup> *Ibid.*, paragraphe 100.

<sup>19</sup> *O'Byrne v Minister for Finance* [1959] IR 1, (1959)ILTR11.

<sup>20</sup> *Evans v Gore* (1919) 253 US 245 at 248, per Van Devanter J.



pas voté la loi sur la réévaluation, mais avait approuvé la révision constitutionnelle à la base de l'actuel processus transitoire de réévaluation, semble accepter que la Cour constitutionnelle conserve sa compétence puisque c'est à cette dernière qu'elle a soumis la demande. Comme l'avait dit la Commission de Venise dans son avis de 2009, « *il convient de veiller à ce que la Cour constitutionnelle, en tant que garante de la Constitution, puisse fonctionner comme une institution démocratique : la possibilité d'exclure des juges ne doit pas aboutir à une incapacité de la Cour à prendre une décision. [...] par conséquent, rien ne s'oppose à ce que les juges de la Cour constitutionnelle d'Albanie statuent sur cette question* ». La Cour constitutionnelle pourrait en outre faire usage des critères utilisés dans l'avis de 2009 (se reporter au paragraphe 19 du présent mémoire), à savoir la marge d'interprétation juridique du juge dans le contrôle juridictionnel de la législation : une large marge, un certain degré de liberté d'appréciation peuvent justifier la récusation ; si, en revanche, la conclusion de constitutionnalité ou d'inconstitutionnalité est assez claire et que la décision ne demande pas de jugement de valeur au juge, c'est le bon fonctionnement de l'institution démocratique qu'est la Cour constitutionnelle qui devrait l'emporter.

## **B. Deuxième question**

*Cette loi respecte-t-elle les principes fondamentaux de l'État de droit, ainsi que de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs ? L'indépendance de la justice est-elle menacée par l'implication d'organes placés sous le contrôle de l'exécutif dans la réévaluation des juges et procureurs ?*

27. La demande soumise par le parti d'opposition affirme que la loi sur la réévaluation enfreint le principe de séparation et d'équilibre des pouvoirs en retirant les fonctions de contrôle et d'investigation du processus de réévaluation des juges et procureurs aux organes indépendants et impartiaux créés par les amendements constitutionnels (commissaires publics, Commission indépendante des qualifications et Chambre d'appel) pour les confier à des organes existants que contrôlerait le gouvernement, comme la Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts, la Direction de la sûreté des informations classifiées, l'École de la magistrature, la Direction générale de la prévention du blanchiment d'argent et le ministère de l'Intérieur.

28. Ces organes jouent manifestement un rôle actif dans les réévaluations auxquelles procèdent les organes constitutionnels de réévaluation. Si l'exécutif contrôle ou dirige le processus, cela pourrait compromettre ce dernier dans son ensemble. Il est donc important de faire en sorte que l'implication de l'exécutif se limite strictement, dans la loi et la pratique, à ce que nécessite le bon fonctionnement des organes de réévaluation.

29. Les dispositions de la Constitution et de la loi portent à penser que les deux organes de réévaluation (la Commission indépendante et la Chambre d'appel) ont le statut d'organes juridictionnels. L'article 179 (b) 6 prévoit qu'ils fonctionnent et prennent leurs décisions de façon indépendante et impartiale. L'article C de l'annexe de la Constitution dit que pendant leur mandat, les membres de la Commission indépendante et le Commissaire public ont le statut de juges de la Cour suprême (paragraphe 3). La Chambre d'appel opère au sein de la Cour constitutionnelle (article 179 (b) 5 de la Constitution) et ses membres ont le statut de juges de la Cour constitutionnelle (article C (3) de l'annexe).

30. Les membres de la Commission indépendante et de la Chambre d'appel doivent soumettre chaque année une déclaration de patrimoine, qui est publiée ; leur situation financière fait l'objet d'un contrôle constant, et ils renoncent à la confidentialité de leurs communications de travail (article C (4) de la Constitution)<sup>21</sup>. L'article 28 de la loi sur la

---

<sup>21</sup> La quatrième question posée par la Cour constitutionnelle et examinée ci-dessous porte sur le droit au respect de la vie privée et familiale des juges et procureurs soumis au processus de réévaluation, mais pas sur les droits garantis par l'article 8 de la CEDH aux membres des organes de réévaluation. La renonciation à ces droits relatifs à la confidentialité des communications de travail est toutefois possible pour autant que la législation d'application soit soigneusement conçue et circonscrive exactement l'ampleur de la renonciation d'une façon

réévaluation autorise l'interception de leurs télécommunications. L'article 16 contient des dispositions détaillées sur la responsabilité disciplinaire des membres des organes de réévaluation en cas d'inconduite ou de comportement inadmissible, avec des dispositions visant à garantir leur indépendance et leur impartialité ; et l'article 17 met en place les procédures de révocation pour motifs disciplinaires.

31. La Commission indépendante est divisée en comités déclarés permanents à l'article C. Elle et la Chambre d'appel doivent fonctionner avec redevabilité, intégrité et transparence, pour promouvoir un système indépendant et compétent de justice exempt de corruption. L'article 4 de la loi sur la réévaluation dit par ailleurs que ces deux organes remplissent leur mission avec indépendance et impartialité, dans le respect des principes d'égalité devant la loi, de constitutionnalité, de légalité, de proportionnalité et autres garanties des droits des personnes évaluées à une procédure judiciaire adéquate. De plus, elles reprennent certaines procédures et pratiques du droit administratif<sup>22</sup>. L'article 27 de la loi sur la réévaluation (relatif aux garanties d'impartialité) traite des conflits d'intérêts des membres des organes de réévaluation ; les décisions prises par des membres de ces organes malgré l'existence d'un conflit d'intérêts constituent une faute disciplinaire grave (paragraphe 1).

32. L'article C de l'annexe et l'article 6 de la loi sur la réévaluation définissent le système de nomination des membres de la Commission indépendante et de la Chambre d'appel. Les conditions semblent être les mêmes que pour les nominations à des fonctions juridictionnelles, et au moins aussi rigoureuses que pour les nominations à des fonctions permanentes. Le dispositif de nomination semble garantir dans toute la mesure possible la désignation de candidats convenablement qualifiés et remplissant les conditions. Des procédures permettent la nomination à la majorité qualifiée au Parlement, avec un mécanisme antiblocage. Hormis le fait qu'il ne s'agit pas d'organes permanents, l'intention de la Constitution et de la loi semble être de leur donner toutes les caractéristiques d'un tribunal. À l'expiration de leur mandat, toute affaire pendante sera examinée par les structures permanentes de la justice et du ministère public. La Cour constitutionnelle pourrait en tenir compte lorsqu'elle se demandera si les organes de réévaluation présentent bien les caractéristiques d'organes juridictionnels.

33. En ce qui concerne le rôle d'autres organes, le texte de la loi sur la réévaluation soumis à la Commission de Venise ne semble pas conduire à penser que les avis et rapports des organes contrôlés par l'État (Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts, Direction de la sûreté des informations classifiées, etc.) remplacent les décisions définitives de la Commission indépendante et de la Chambre d'appel, les deux organes nouvellement et expressément créés pour mettre en œuvre le processus de réévaluation.

34. L'article 4 (2) de la loi sur la réévaluation pose un principe général, à savoir que la Commission indépendante et la Chambre d'appel sont les organes chargés de décider de l'évaluation définitive des personnes évaluées ; les autres articles du texte montrent qu'à tout moment, l'évaluation et l'appréciation de tout indice ou information collectés par des organes exécutifs (comme la Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts, la Direction de la sûreté des informations classifiées ou la Direction générale de la prévention du blanchiment d'argent) continuent d'incomber à la Commission indépendante et à la Chambre d'appel. L'article 33 (5) de la loi sur la réévaluation, par exemple, prévoit qu'au terme du contrôle, l'inspecteur général de la Haute inspection prépare un rapport motivé et détaillé sur chaque personne évaluée et porte une appréciation sur ses déclarations. Mais son rôle semble se borner à la préparation du rapport ; ce sont la

---

compatible avec les normes européennes applicables (CDL-AD(2015)045, paragraphe 124). La loi devrait aussi indiquer clairement quand et dans quelle mesure il est admissible d'intercepter les télécommunications des membres des organes de réévaluation.

<sup>22</sup> Articles 35-40 et 45-47 du Code de procédure administrative.

Commission indépendante et la Chambre qui procèdent à la réévaluation, sur la base de cette évaluation du patrimoine (article 4 (1) ad (2)). L'article 43 (2) dit que l'organe chargé de l'évaluation des compétences (l'inspection du Haut conseil de la justice et la structure correspondante du Bureau du procureur général, d'après l'article 3 (10)) examine les documents juridiques fournis par la personne évaluée et prépare un rapport détaillé et motivé, qui est ensuite soumis à la Commission indépendante; cette dernière est ainsi en mesure d'arriver indépendamment à ses propres conclusions.

35. On peut toutefois s'inquiéter de ce que l'article 39 (2) sur l'évaluation des fréquentations permet de ne pas divulguer dans certains cas l'information collectée à la faveur des vérifications si elle compromet la sécurité d'une source ou si un gouvernement étranger l'a communiquée à cette condition. Auquel cas les organes de réévaluation pourraient ne pas être en mesure de procéder à une réévaluation indépendante, et devraient s'en remettre à l'évaluation de l'Autorité nationale de sécurité. L'interdiction de divulgation pourrait donc n'être possible que si l'information concernée est favorable à la personne évaluée. Dans la perspective de l'indépendance de la justice, la Cour constitutionnelle pourrait aussi estimer qu'il est important de faire en sorte que, dans l'évaluation des compétences (articles 40 à 44 de la loi sur la réévaluation), les avis juridiques des juges et/ou des procureurs que les évaluateurs pourraient simplement considérer comme incorrects ne puissent pas être retenus contre eux. Il est essentiel que la conclusion de l'évaluation ne puisse être défavorable qu'en cas d'erreur fondamentale et grave, et/ou si une série de jugements systématiquement erronés trahit clairement l'incompétence.

36. Dans une évaluation globale, il est toutefois normal et conforme aux normes européennes que les éléments de preuve présentés à une juridiction soient initialement obtenus par des organes exécutifs, comme la police ou le ministère public. Du moment que c'est la justice qui procède à l'évaluation de ces éléments, c'est-à-dire au contrôle de véracité et à l'appréciation de l'importance à leur accorder, il n'y a pas ingérence dans le fonctionnement de la justice.

37. Il convient aussi de rappeler que le paragraphe 4 de l'article Ç de l'annexe confère expressément à la Commission indépendante et à la Chambre d'appel d'amples compétences d'investigation et de contrôle autonome des faits<sup>23</sup>. Le paragraphe 3 du même article impose aux organes officiels de coopérer avec la Commission indépendante et la Chambre, de leur fournir les informations qu'elles demandent, et de leur permettre d'accéder directement à leurs banques de données. L'article 45 de la loi sur la réévaluation habilite en outre les membres de la Commission indépendante et de la Chambre à procéder à leurs propres investigations sur tous les faits pertinents, et l'article 57 (4) veut que dans les décisions de la Commission indépendante, les conclusions soient préparées par le comité.

38. Aux yeux de la Commission de Venise, les autres organes associés à la réévaluation (comme la Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts ou la Direction de la sûreté des informations classifiées) ne semblent avoir que des fonctions auxiliaires subordonnées et appuyer les nouveaux organes dans l'accomplissement de leur délicate mission. Le pouvoir décisionnel semble toujours appartenir à la Commission indépendante et à la Chambre d'appel — des organes

---

<sup>23</sup> Les organes de réévaluation peuvent entendre les personnes nommées dans les déclarations ou d'autres, et demander à d'autres États ou à des organismes étrangers de confirmer la véracité et la précision des déclarations; ils doivent avoir accès direct à tous les dossiers et banques de données pertinents du gouvernement, sauf s'ils sont couverts par le secret d'État, y compris les dossiers personnels des personnes évaluées, avec données statistiques, dossiers sélectionnés pour l'évaluation, autoévaluations, avis des supérieurs, dossiers de formation et plaintes, vérification de ces dernières, décisions disciplinaires défavorables, registre foncier, comptes en banque, bureaux fiscaux, banque de données des véhicules immatriculés, documents des services de surveillance des frontières, et à tout autre document pertinent. Ils peuvent ordonner à des particuliers et à des sociétés commerciales de fournir des témoignages ou des éléments de preuve dans les conditions prévues par la loi.

juridictionnels indépendants et impartiaux institués dans ce but conformément aux dispositions de la Constitution.

### C. Troisième question

*La loi est-elle compatible avec l'article 6 de la CEDH sur le droit à un procès équitable ? Le fait que l'atteinte au droit des juges et des procureurs auxquels s'applique la loi sur la réévaluation est portée devant des juridictions nationales viole-t-il l'article 6 ?*

39. La réponse est à trouver dans la description de la Chambre d'appel donnée à l'article F de l'annexe de la Constitution. La Commission de Venise a déjà abordé à propos de cette question les qualifications requises et les modes de nomination pour la Commission indépendante et la Chambre d'appel. À son avis, ces règles visent à garantir que les organes chargés de la réévaluation seront des tribunaux indépendants et impartiaux, capables de s'acquitter de cette mission. Dans son avis définitif sur les amendements à la Constitution, elle considérait la Chambre d'appel comme « un type de juridiction spécialisé » (paragraphe 63 de l'Avis final), dont la création constituait une solution acceptable au problème de garantie juridictionnelle offerte aux personnes auxquelles s'applique la procédure de réévaluation. Elle observait par ailleurs dans le même avis que la Commission spécialisée des qualifications (c'est-à-dire la Chambre d'appel) a les qualités d'un tribunal à de nombreux égards : ses membres sont dénommés juges<sup>24</sup>, ils opèrent au sein de la Cour suprême<sup>25</sup> et bénéficient de garanties semblables à celles dont jouissent les juges de cette dernière.

40. L'article 4 (6) de la loi sur la réévaluation prévoit d'autre part qu'à moins que la Constitution ou la loi sur la réévaluation n'en disposent autrement, les organes chargés de la réévaluation peuvent appliquer les procédures définies dans le Code de procédure administrative ou la loi sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et le règlement des litiges administratifs. Dans la loi sur la réévaluation, bon nombre de règles relatives à la procédure de la Chambre d'appel (tels les articles 62 (3), 63 (2) et 65 (1), par exemple) ont été rédigées dans l'idée qu'il s'agit d'un processus judiciaire dans la mesure où elles mentionnent la possibilité ou l'impossibilité d'appliquer les règles en vigueur pour les litiges administratifs.

41. Le paragraphe 2 de l'article Ç de l'annexe impose expressément à la Commission indépendante et à la Chambre d'appel l'obligation de garantir le droit à un procès équitable. Bien que dans la réévaluation, des mesures disciplinaires de révocation puissent parfois être présumées nécessaires, et qu'il revienne alors à la personne évaluée de s'innocenter<sup>26</sup>, l'article Ç de l'annexe dit clairement que cela ne s'applique qu'à l'évaluation et non aux autres procédures, en particulier pas aux procédures pénales.

42. Les deux organes de réévaluation sont tenus à la transparence, ce qui veut clairement dire que les audiences devraient être publiques, comme le prévoit d'ailleurs explicitement l'article 55 de la loi sur la réévaluation, conformément aux règles prévues dans le Code de Procédure Administrative.<sup>27</sup> Les décisions de la Commission des qualifications (article 57 (1)) et de la Chambre d'appel (article 66 (2)) doivent être motivées et signifiées par écrit. A ces égards, la Cour Constitutionnelle doit s'assurer que les organes pertinents agissent en conformité avec l'article 6 de la CEDH.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> L'article F de l'annexe de la Constitution adoptée le 22 juillet 2016 précise que la Chambre d'appel est formée de sept juges.

<sup>25</sup> Le paragraphe 5 de l'article 179 b) de la Constitution, dans sa version adoptée le 22 juillet 2016, dit que la Commission spécialisée des qualifications (Chambre d'appel) fonctionne au sein de la Cour constitutionnelle.

<sup>26</sup> Voir article D (4) de l'annexe relatif à l'évaluation du patrimoine ; article DH (3) relatif à l'évaluation des fréquentations ; article E (3) et (4) relatif à l'évaluation des compétences.

<sup>27</sup> Puisque la Cour constitutionnelle sans doute connaît bien le Code de Procédure Administrative, le présent mémoire ne contient pas d'évaluation distincte sur ce Code.

<sup>28</sup> Voir, le paragraphe 35 du présent mémoire.

43. La Commission de Venise a déjà évoqué les pouvoirs d'investigation conférés à la Commission indépendante et à la Chambre d'appel. La Constitution ne précise pas les situations dans lesquelles ces pouvoirs peuvent être exercés, mais l'article 49 de la loi sur la réévaluation met en place un mécanisme permettant aux organes de réévaluation d'établir les faits et les circonstances de chaque espèce.

44. La Constitution ne précise pas si une personne évaluée peut saisir elle-même la Cour constitutionnelle. Comme elle ne l'interdit pas<sup>29</sup>, on ne voit guère pourquoi cette possibilité serait exclue, même si la portée potentielle d'un tel recours est clairement réduite par l'article A de l'annexe de la Constitution<sup>30</sup> et la mention du processus de réévaluation dans le corps de la Constitution.

45. L'article F (3) de l'annexe de la Constitution déclare que la Chambre d'appel ne peut pas contester la constitutionnalité des principes qui fondent le processus de réévaluation ni les critères définis dans la loi ; mais rien dans la Constitution ni la loi sur la réévaluation n'exclut la possibilité d'appliquer à ce processus l'article 145 de la Constitution, qui prévoit que si un juge s'aperçoit qu'une loi entre en conflit avec la Constitution, il suspend la procédure et saisit la Cour constitutionnelle. Ce qui veut dire que la Chambre d'appel peut saisir la Cour constitutionnelle si elle arrive à la conclusion que le texte de loi qu'elle est sur le point d'appliquer est inconstitutionnel. Vu l'absence de toute restriction dans la Constitution et la loi, on ne voit pas ce qui empêcherait alors la Cour constitutionnelle d'examiner l'affaire.

46. En conclusion, on trouve suffisamment d'éléments dans la Constitution et la loi sur la réévaluation pour que la Cour constitutionnelle puisse estimer que la Chambre d'appel est assimilable à une juridiction spécialisée ; et le fait qu'elle a été instituée par des dispositions de la Constitution peut être interprété comme précisant la portée de l'article 135 de cette dernière (juridictions), en particulier son paragraphe 2 (juridictions spécialisées). La Commission de Venise avait approuvé dans son avis sur les amendements constitutionnels l'approche générale choisie par le législateur constitutionnel albanais ; elle ne voit aucune raison de se montrer aujourd'hui plus critique au vu des dispositions de la loi.

#### **D. Quatrième question**

*Les dispositions de la loi relative à l'évaluation des fréquentations des personnes évaluées sont-elles incompatibles avec l'article 8 de la CEDH pour ce qui est du droit au respect de la vie privée et familiale des juges et des procureurs ?*

47. L'évaluation des fréquentations figure à l'article DH de l'annexe de la Constitution et au chapitre V de la loi sur la réévaluation. Elle a pour but de vérifier les déclarations des personnes évaluées et de déterminer si elles ont des contacts indus avec des membres d'organisations criminelles (article 34 de la loi sur la réévaluation).

48. L'article 5 de la Constitution affirme que la République d'Albanie applique les dispositions du droit international qui ont valeur contraignante pour elle, et l'article 17 que les

---

<sup>29</sup> Le projet de texte constitutionnel examiné par la Commission de Venise dans son Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie (CDL-AD(2016)009 ; voir aussi CDL-REF (2016)008), au paragraphe 2, à la fin de l'article Ç, dit clairement que la Cour constitutionnelle ne peut être saisie par des personnes révoquées à l'issue de la réévaluation. Cette restriction avait été critiquée par la Commission de Venise dans son Avis final (paragraphe 66). Elle semble avoir été éliminée du texte définitif adopté, ce qui est une bonne chose.

<sup>30</sup> Cette disposition de la Constitution dit que, dans la mesure où cela est nécessaire à la réévaluation, le champ d'application de certains articles de la Constitution, en particulier les dispositions relatives à la vie privée et à la charge de la preuve, est partiellement restreint en application de l'article 17 de la Constitution. L'article 17 porte sur la restriction proportionnée de libertés et droits fondamentaux par la loi dans l'intérêt général ou pour la protection de droits d'autrui.

restrictions aux libertés et droits adoptées dans le respect de la Constitution ne doivent pas porter atteinte à leur essence ni jamais aller au-delà des restrictions définies dans la Convention européenne des droits de l'homme. Dans son Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire<sup>31</sup>, la Commission de Venise observait que l'article A du projet d'annexe restreignait l'application de certains articles de la Constitution, en particulier les dispositions relatives à la vie privée, conformément à l'article 17 de la Constitution ; elle avait estimé que « ces mesures peuvent se justifier au regard de la situation actuelle du système judiciaire albanais, qui exige des interventions législatives spéciales ». Il appartient à la Cour constitutionnelle d'Albanie d'évaluer si la législation d'Albanie contient suffisamment de garantie afin d'empêcher une ingérence excessive dans les communications privées.

49. Il est à peu près indubitable qu'un juge ou un procureur n'a pas à avoir de contacts indus avec des membres d'organisations criminelles. En ce qui concerne les restrictions légitimes à l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale garanti à l'article 8 de la CEDH, il paraît clair que l'existence de contacts indus entre un juge et une organisation criminelle irait à l'encontre des intérêts de la sécurité nationale et de la sûreté publique, risquerait de promouvoir le désordre et la criminalité plutôt que de les prévenir, et pourrait menacer plutôt que protéger les droits et libertés d'autrui. La législation sur la réévaluation vise d'ailleurs clairement la garantie des droits par la restauration du bon fonctionnement de l'État de droit et de l'authentique indépendance de la justice, ainsi que de la confiance du public dans ces institutions (article 1 de la loi sur la réévaluation).

50. Il s'agirait donc surtout de déterminer si les mesures mises en place à l'article DH et dans la loi sur la réévaluation sur la recherche de l'existence possible de contacts inadmissibles sont disproportionnées ou portent indûment atteinte à la vie privée des personnes évaluées.

51. La base du dispositif est la déclaration que doit soumettre chaque personne évaluée. La Constitution ne dit pas exactement ce que cette déclaration doit contenir, mais le sujet est amplement traité dans la loi sur la réévaluation. Le formulaire figurant à l'annexe 3 de la loi demande à chaque personne évaluée de déclarer si elle a eu des contacts indus ou légitimes avec des personnes associées des organisations criminelles, et d'en faire la liste<sup>32</sup>. Même un contact isolé doit être déclaré. Cette déclaration ne devrait pas être trop lourde à remplir, sauf pour un juge ou un procureur qui a eu de nombreux contacts avec des membres d'organisations criminelles.

52. Une importante garantie contre la violation de l'interdiction de l'auto-incrimination a été mise en place : la déclaration des fréquentations n'est utilisable qu'aux fins de l'évaluation, mais n'est pas reconnue dans les procédures pénales (article DH (2), fin de l'annexe de la Constitution).

---

<sup>31</sup> CDL-AD(2016)009, paragraphe 57.

<sup>32</sup> Les questions posées dans la déclaration d'évaluation des fréquentations au titre 5 sur les données relatives à la sécurité (annexe 3 de la loi sur la réévaluation) sont : a) Avez-vous eu des activités liées à la criminalité organisée ? b) Avez-vous connaissance de l'implication d'un membre de votre famille dans des activités liées à la criminalité organisée ? c) Avez-vous eu, d'une façon incompatible avec les fonctions que vous occupez, des contacts indus (réunions, télécommunications ou tout autre contact volontaire) avec une ou plusieurs personnes associées à la criminalité organisée ? c) Avez-vous eu, dans l'exercice de vos fonctions, des contacts admissibles avec des personnes associées à la criminalité organisée ? d) Avez-vous connaissance de contacts indus d'un membre de votre famille avec des personnes associées à la criminalité organisée ? e) avez-vous accepté ou échangé des services, des cadeaux ou des biens avec des personnes associées à la criminalité organisée ? f) avez-vous connaissance de services, de cadeaux ou de biens acceptés ou échangés de ou avec des personnes associées à la criminalité organisée par des personnes que la loi sur la réévaluation des juges et procureurs de la République d'Albanie définit comme des proches ? g) Au cours des dix dernières années, vous êtes-vous fait refuser l'entrée dans un pays membre de l'UE ou de l'OTAN ? j) Avez-vous demandé l'asile dans un pays quelconque ?

53. Les fréquentations donnent lieu à une déclaration, mais aussi à une évaluation. Si l'organe responsable de cette dernière n'est pas précisé dans l'annexe de la Constitution, l'article 36 de la loi sur la réévaluation la confie aux organes de réévaluation, avec l'appui de l'Autorité nationale de sécurité. Il confie également un rôle au Service de renseignement de l'État et au Service du renseignement intérieur et de recours du ministère de l'Intérieur, qui formeront un groupe de travail avec l'Autorité nationale de sécurité. Les articles 37 et 38 de la loi sur la réévaluation semblent attribuer à ce groupe le rôle principal dans l'évaluation des fréquentations, pour laquelle l'article 38 définit des critères détaillés.

54. Ces évaluations menées aux fins de réévaluation devraient être placées sous la surveillance et le contrôle de la Commission indépendante, et il devrait être possible de les contester devant la Chambre d'appel. La Commission de Venise n'a rien à reprocher au recours à un groupe de travail de ce type, mais on pourrait s'inquiéter de ce que celui-ci est uniquement formé de spécialistes de la sécurité et qu'aucun membre de la Commission elle-même ne semble en faire partie. La dernière phrase de l'article 39 (2) pourrait elle aussi susciter des inquiétudes : elle prévoit que l'information ne doit pas être divulguée si elle compromet la sécurité de la source ou si elle a été fournie par un gouvernement étranger à la condition qu'elle reste confidentielle. Cela n'est raisonnable que si l'information est favorable à la personne évaluée (voir paragraphe 35 du présent mémoire).

55. Quoi qu'il en soit, il est indispensable que tous les renseignements dont dispose le groupe de travail soient mis à la disposition des organes de réévaluation (Commission indépendante et Chambre d'appel).

56. La Commission de Venise rappelle que l'article Ç de l'annexe de la Constitution donne aux organes de réévaluation accès direct à tous les dossiers et banques de données pertinents du gouvernement, sauf s'ils sont couverts par le secret d'État, y compris les dossiers personnels des personnes évaluées, avec données statistiques, dossiers sélectionnés pour l'évaluation, autoévaluations, avis des supérieurs, dossiers de formation et plaintes, vérification de ces dernières, décisions disciplinaires défavorables, comptes en banque, documents des services de surveillance des frontières, etc., et à tout autre document pertinent. Le paragraphe 3 du même article impose aux organes officiels de coopérer avec la Commission indépendante et la Chambre d'appel, de leur fournir l'information qu'elles demandent, et de leur donner accès direct à leurs banques de données.

57. L'article 14 de la loi sur la réévaluation précise que dans chaque affaire, le rapporteur doit prendre toutes les mesures nécessaires à l'obtention des éléments de preuve jugés nécessaires à la décision du comité. De plus, l'article 23 semble envisager que les conseillers juridiques puissent se voir déléguer un rôle dans les activités du groupe de travail. Il est essentiel que le rapporteur ait accès à tous les documents et informations que possède ou contrôle le groupe de travail, et que lui-même ou son représentant puissent observer les réunions du groupe. Ces dispositions pourraient garantir à la Commission le contrôle effectif des activités du groupe de travail.

58. Pour conclure, il serait utile à la Cour constitutionnelle, dans son examen de la loi sur la réévaluation, de tenir compte du fait que les organes de réévaluation ont ou non autorité pour conserver le plein contrôle des évaluations de fréquentations et pour accéder à toutes les informations y afférentes. Si la Cour estime que ces organes conservent ce pouvoir, les dispositions de la loi relatives à l'évaluation des fréquentations des personnes évaluées, aussi intrusives qu'elles soient, pourraient ne pas représenter une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée ou familiale des juges et des procureurs garanti à l'article 8 de la CEDH.

#### IV. Conclusions

59. Le présent document est un mémoire d'*amicus curiae* préparé à l'intention de la Cour constitutionnelle d'Albanie. Son but n'est pas de se prononcer sur la constitutionnalité de certaines dispositions de la loi n° 84/2016 sur la réévaluation transitoire des juges et procureurs de la République d'Albanie, mais simplement d'apporter à la Cour matière à réflexion sur leur compatibilité avec les normes européennes pour faciliter leur examen au regard de la Constitution albanaise. C'est à la Cour constitutionnelle albanaise qu'il revient en dernière instance de formuler une interprétation de la Constitution albanaise à caractère contraignant, et de se prononcer sur la compatibilité des lois nationales avec elle.

60. La Cour constitutionnelle a posé à la Commission de Venise quatre questions portant sur la compatibilité de certains aspects de la loi n° 84/2016 avec la Constitution et les articles 6 et 8 de la CEDH ; elle souhaitait également savoir si le fait que les juges de la Cour constitutionnelle participent au contrôle de constitutionnalité de la loi sur la réévaluation, alors qu'ils sont eux-mêmes soumis à la procédure de réévaluation, peut être considéré comme suscitant un conflit d'intérêts qui justifierait leur récusation.

61. En ce qui concerne le conflit d'intérêts et la récusation possible des juges constitutionnels, la Commission de Venise observe que la Constitution et la loi sur la réévaluation soumettent l'ensemble des juges constitutionnels à la loi sur la réévaluation, car le texte prévoit la réévaluation de tous les juges d'Albanie, y compris ceux de la Cour constitutionnelle. La question de la possibilité d'un conflit d'intérêts se pose donc non pas pour un ou quelques-uns des juges constitutionnels, mais pour leur totalité. Ce qui veut dire que la récusation des juges constitutionnels pour conflit d'intérêts exclurait totalement la possibilité d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité de la loi sur la réévaluation. Cela compromettrait les garanties que donne le bon fonctionnement du contrôle juridictionnel de la législation. La Cour constitutionnelle pourrait considérer qu'il y a là « circonstances exceptionnelles » justifiant une dérogation au principe de la récusation dans un but de prévention d'un déni de justice.

62. En ce qui concerne les effets de l'association d'organes qui pourraient être contrôlés par le pouvoir exécutif au processus de réévaluation des juges et des procureurs sur l'indépendance de la justice, l'analyse du texte de la loi sur la réévaluation montre que même si des organes comme la Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts ou la Direction de la sécurité de l'information classifiée participent aux investigations et à la recherche préliminaire d'éléments de preuve, ce sont la Commission indépendante et la Chambre d'appel qui évaluent et apprécient en fin de compte toutes les informations ou éléments de preuve réunis par ces organes exécutifs, qu'elles présentent les caractéristiques d'organes juridictionnels, et qu'elles sont habilitées à vérifier par elles-mêmes les éléments de preuve réunis par les organes exécutifs. Sur cette base, on peut dire que le système mis en place par la loi sur la réévaluation ne paraît pas constituer en soi une ingérence dans le fonctionnement de la justice.

63. En ce qui concerne la question de savoir si la possibilité offerte aux juges et aux procureurs soumis à la réévaluation de contester les décisions des organes de réévaluation devant des juridictions nationales viole l'article 6 de la CEDH, la Commission de Venise estime que la réponse dépend du statut donné à la Chambre d'appel dans la Constitution et la loi sur la réévaluation. À ses yeux, ces deux textes contiennent suffisamment d'éléments qui permettent de conclure que la Chambre d'appel est assimilable à une juridiction spécialisée offrant des garanties juridictionnelles aux personnes soumises à la réévaluation. Les droits et garanties contenus dans le dispositif législatif et constitutionnel semblent très amples.



64. En ce qui concerne la question de savoir si les dispositions de la loi relatives à l'évaluation des fréquentations violent l'article 8 de la CEDH, il convient de tenir compte du fait que l'évaluation des fréquentations sert à vérifier les déclarations des juges et procureurs évalués, pour déterminer s'ils ont eu des contacts indus avec des personnes associées à des organisations criminelles. Dans cette mesure, il s'agit d'un objectif légitime, au vu du paragraphe 2 de l'article 8 de la CEDH (ingérence nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre, à la prévention des infractions pénales et à la protection des droits et libertés d'autrui). Aux yeux de la Commission de Venise, il est essentiel que le groupe de travail, qui joue un rôle de premier plan dans l'évaluation des fréquentations et se compose en majeure partie de spécialistes de la sécurité, opère sous la surveillance et le contrôle des organes de réévaluation, qui doivent avoir plein accès aux informations dont dispose le groupe de travail. La Commission de Venise estime qu'aussi intrusives que soient ces évaluations, elles pourraient ne pas nécessairement constituer une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée ou familiale des juges et des procureurs, garanti à l'article 8 de la CEDH.

65. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle pour tout complément d'assistance dont elle pourrait avoir besoin.