



Strasbourg, 17 décembre 2018

CDL-AD(2018)034

Avis n 942 / 2018

Or. angl.

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

ALBANIE

AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENT DE LA CONSTITUTION
EN VUE D'INTRODUIRE LA VERIFICATION DE L'INTEGRITE
DES RESPONSABLES POLITIQUES**

**Adopté par la Commission de Venise
A sa 117^{ème} Session plénière
(Venise, 14-15 décembre 2018)**

Sur la base des observations de

**Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. James HAMILTON (expert, ancien membre, Irlande)
Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire,
ancienne membre, Pologne)**

Sommaire

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Le cadre juridique et constitutionnel. Les réformes en cours	5
IV.	Normes internationales.....	7
1.	Le droit de voter et d'être élu	7
2.	Exclusion des délinquants du parlement. Principes essentiels	8
3.	Le droit d'accéder aux fonctions publiques	9
4.	Procédures de vérification et de contrôle de l'intégrité.....	10
V.	Analyse	12
1.	Restriction au droit d'être élu et au droit d'accéder aux fonctions publiques	12
a.	Objectif des modifications constitutionnelles proposées	12
b.	Légalité et proportionnalité des mesures proposées.....	13
1.	Personnes soumises au processus de vérification	13
2.	Critères d'exclusion.....	14
3.	Période considérée. Durée de la restriction	18
2.	Dispositif de mise en œuvre	19
3.	Utilité spécifique des amendements constitutionnels proposés	20
VI.	Conclusions.....	21

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 2 octobre 2018, le Président du parlement de l'Albanie, M. Gramoz Ruçi, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la proposition de loi visant à compléter et à modifier la loi n° 8417 du 21 octobre 1998 « Constitution de la République d'Albanie » (modifications de la Constitution portant sur un processus de vérification de l'intégrité, comprenant la recherche d'éventuels liens des hauts responsables publics avec la criminalité organisée), déposée conjointement par les groupes parlementaires du Parti démocratique et du Mouvement socialiste pour l'intégration (ci-après « la proposition de loi » ; voir CDL-REF(2018)057 et CDL-REF(2016)064).

2. La Commission de Venise a nommé M^{me} Veronika Bílková, vice-présidente de la Commission de Venise, M. Oliver Kask, M. Jørgen Steen Sørensen et M^{me} Hanna Suchocka, présidente honoraire de la Commission de Venise, rapporteurs pour cet avis. M. James Hamilton, ancien membre de la Commission de Venise, a été désigné comme expert juridique.

3. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Tirana les 19 et 20 novembre 2018. La Commission de Venise tient à remercier les autorités albanaises pour leur accueil et pour l'excellente organisation de la visite.

4. Le présent avis se fonde sur la traduction en langue anglaise du projet de modification de la Constitution communiquée par les autorités albanaises. L'analyse prend aussi en compte les documents remis par les deux groupes à l'origine de la proposition de loi aux rapporteurs à la suite de leur visite en Albanie : les observations du groupe socialiste au parlement albanais sur la proposition de loi et la « position sur les modifications et le mécanisme d'application » rédigée par le groupe parlementaire du Parti démocratique¹. Les questions posées par le Président du parlement ne seront pas traitées séparément, mais au fil de l'examen de la proposition de loi.

5. *Le présent avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les Institutions démocratiques et le Bassin méditerranéen le 13 décembre 2018 à Venise, puis adopté par la Commission de Venise à sa 117^{ème} session plénière (Venise, 14-15 décembre 2019).*

II. Contexte

6. Le 7 septembre 2018, les groupes parlementaires du Parti démocratique et du Mouvement socialiste pour l'intégration ont déposé un projet de modification de la Constitution portant sur un processus de vérification de l'intégrité, comprenant la recherche d'éventuels liens des hauts responsables publics avec la criminalité organisée. La proposition de loi vise à modifier trois dispositions de la Constitution de la République d'Albanie, à savoir les articles 45, 176 et 179.

7. La première phrase du paragraphe 3 de l'article 45, qui prévoit que « *[n]e peuvent exercer le droit d'être élu les citoyens condamnés par une décision définitive et irrévocable à une peine d'emprisonnement pour avoir commis une infraction pénale, conformément aux règles énoncées dans une loi adoptée à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres du parlement* », serait modifiée comme suit :

« Les citoyens condamnés par une décision définitive à une peine d'emprisonnement pour avoir commis une infraction pénale et les citoyens qui ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée, selon les règles établies par une loi adoptée à la majorité

¹ « Position du groupe parlementaire du Parti démocratique sur les modifications de la Constitution concernant le processus de vérification de l'intégrité des responsables politiques, ci-après « Position des auteurs de la proposition de loi ».

des trois cinquièmes de l'ensemble des membres du parlement, ne peuvent exercer le droit d'être élu. »

8. Cette modification aurait pour conséquence d'ajouter à la catégorie des personnes qui ne peuvent faire acte de candidature à un mandat de parlementaire ou à une autre fonction élective les citoyens qui « *ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* ».

9. L'article 176 serait complété par une nouvelle partie intitulée « Mécanisme visant à garantir l'intégrité des responsables publics », comprenant deux dispositions : le nouvel article 176/1 et le nouvel article 176/2.

10. L'article 176/1 définit le but du contrôle de l'intégrité, qui est de « *protéger et garantir le bon fonctionnement démocratique du parlement, des organes de gouvernance locale et des organes constitutionnels ou statutaires contre l'influence ou la participation aux processus d'élaboration des politiques et/ou de prise de décision de hauts responsables ayant des contacts avec les personnes liées à la criminalité organisée* ». Il prévoit en outre que le contrôle de l'intégrité doit être fondé sur les principes d'une procédure régulière et le respect des droits fondamentaux.

11. L'article 176/2 énonce la liste des personnes devant faire l'objet du contrôle d'intégrité : les parlementaires, les maires et tous les directeurs ou membres des institutions établies en application de la Constitution ou de la loi, nommés à la suite d'un vote au parlement, dont le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres. La disposition fixe également les règles régissant ce contrôle et prévoit notamment que les personnes qui y sont soumises communiquent une déclaration permettant d'établir si elles ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée. Le contrôle se fonde sur cette déclaration des fréquentations et sur d'autres éléments, notamment les décisions des tribunaux albanais ou de juridictions étrangères. La déclaration ne peut être utilisée que dans le cadre de ce processus, et non à des fins de poursuites pénales.

12. Si l'existence de tels contacts est établie, ou si l'intéressé ne soumet pas sa déclaration en temps voulu, ou s'il y a « *tentative de faire des déclarations inexactes* » ou de dissimuler des contacts avec la criminalité organisée, la présomption s'appliquera en faveur de la mesure d'interdiction d'être élu ou nommé à une fonction publique, de cessation du mandat ou de révocation. Il appartient alors à la personne concernée de « *prouver le contraire* ». Enfin, lorsque l'intéressé ne justifie pas qu'il est le propriétaire licite des biens qu'il détient « *selon les décisions de l'organe constitutionnel compétent* », une mesure d'interdiction d'être élu ou nommé, de cessation de mandat ou de révocation doit également s'appliquer.

13. L'article 179 serait complété par un nouvel article 179/c, prévoyant la cessation du mandat des responsables élus ou nommés dans des organes constitutionnels ou statutaires avant l'entrée en vigueur de la loi s'il est établi qu'ils font « *partie du cercle de personnes qui ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* ».

14. Le projet de texte ne mentionne pas qui serait chargé de conduire le processus de vérification, et en particulier s'il s'agirait d'un organe judiciaire. Toutefois, lors de la visite en Albanie de la délégation de la Commission de Venise, les partisans de la proposition de loi ont précisé que leur intention était de mettre en place pour les responsables politiques et les titulaires d'une fonction publique un mécanisme similaire au processus de vérification auquel sont actuellement soumis les juges et les procureurs.

15. Le projet de modification de la Constitution prévoit l'adoption, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes de l'ensemble des membres du parlement, d'une loi de mise en œuvre qui devra fixer les règles et les conditions de fonctionnement du système de contrôle d'intégrité, et préciser quelles autorités sont chargées de son application (voir le projet d'article 45(3) et d'article 176/2).

Il est essentiel de comprendre quelle portée, quel contenu et quel mode de fonctionnement sont envisagés pour ce contrôle. Si quelques informations sur de possibles mécanismes de mise en œuvre ont été communiquées lors des échanges tenus à Tirana, puis dans la « position des auteurs de la proposition de loi », aucun projet de loi de mise en œuvre n'a toutefois été transmis à la Commission de Venise. Cela rend quelque peu difficile l'appréciation du projet de modification de la Constitution.

16. Selon l'exposé des motifs joint à la proposition de loi, la principale raison d'être des modifications proposées est l'existence d'éléments montrant que « *la coopération entre la criminalité organisée et les hauts responsables publics a atteint un niveau alarmant et que la culture de l'impunité pour les responsables politiques associés à la criminalité est solidement ancrée* ». Cette coopération, relève l'exposé des motifs, « *représente une menace grave pour l'intégrité et le fonctionnement de la démocratie et des institutions démocratiques, ainsi que pour la sécurité nationale* ». Le processus de vérification de l'intégrité proposé devrait contribuer à contrer cette menace et viendrait compléter les initiatives adoptées précédemment en Albanie en vue d'écarter de l'administration publique les personnes incompétentes, corrompues et/ou liées à la criminalité organisée (voir *infra*).

17. Il ressort clairement des divers échanges tenus par les rapporteurs lors de la visite en Albanie qu'il existe effectivement un problème de contacts inappropriés entre des responsables de tous les bords politiques et des éléments criminels. La question est de savoir si les mécanismes prévus dans la proposition de loi sont appropriés pour traiter ce problème, et s'ils sont conformes aux normes et pratiques existantes.

III. Le cadre juridique et constitutionnel. Les réformes en cours

18. La Constitution de l'Albanie, adoptée en 1998 et modifiée par la suite, énonce une liste détaillée de droits fondamentaux. L'article 45 garantit le droit de tout citoyen de plus de 18 ans de voter et d'être élu (paragraphe 1). Les citoyens qui ont été déclarés mentalement incapables par une juridiction dont la décision est définitive n'ont pas le droit de vote (paragraphe 2). Les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement sont inéligibles (paragraphe 3)².

19. Une clause générale de limitation (nouvel article 6/1) soumettant à une condition d'intégrité toute élection ou nomination à une fonction publique, ainsi que l'exercice d'une telle fonction, a été introduite lors d'une révision de la Constitution en 2015, en application des principes fondamentaux qui sous-tendent l'État albanais ainsi que l'organisation et le fonctionnement de ses institutions. L'article 6/1 est rédigé comme suit : « *L'élection ou la nomination à une fonction publique dans l'un des organes prévus par la présente Constitution ou établis par la loi, ou l'exercice d'une telle fonction, indépendamment des règles prévues par d'autres dispositions de la Constitution, est interdite tant qu'il existe des circonstances portant atteinte à l'intégrité du titulaire de la fonction publique, dans les conditions et les règles prévues par une loi adoptée à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble des membres de l'Assemblée.* »

20. En outre, d'après le premier paragraphe de l'article 179/a : « *Le mandat des responsables élus ou nommés dans les organes constitutionnels et les organes établis par la loi avant l'entrée en vigueur de la présente loi cesse ou est invalidé s'il est établi que la personne élue ou nommée fait partie des citoyens qui ne peuvent exercer le droit d'être élu aux termes des articles 6/1 et 45(3) de la Constitution* ».

21. Les modifications constitutionnelles proposées ont pour objet de compléter les dispositions de la Constitution et de plusieurs textes législatifs adoptés précédemment en vue de débarrasser l'administration de l'État des personnes incompétentes, corrompues et/ou liées à la criminalité

² D'autres restrictions au droit d'être élu sont énoncées aux articles 69(1), 86(2), 109(3), 167(1) et 170(6) de la Constitution.

organisée. Ces initiatives comprennent la « réforme de décriminalisation » ainsi que les processus de vérification de l'intégrité des membres de l'appareil judiciaire et de la police, en cours.

22. La « réforme de décriminalisation » vise à mettre en place et à appliquer la responsabilité pénale des personnes ayant commis des infractions pénales et à écarter ces personnes de l'administration de l'État. Elle repose sur deux grands textes de lois, la « loi anti-mafia » de 2009³, qui entend lutter contre la criminalité organisée, le trafic, la corruption et certaines autres infractions, et la « loi de décriminalisation » de 2015.

23. La loi n° 138/2015 sur la garantie de l'intégrité des personnes élues ou nommées à une fonction publique ou en exerçant une , dite « loi de décriminalisation », dont l'objectif déclaré est de restaurer la confiance de l'opinion publique dans le fonctionnement de l'administration et des institutions publiques, énumère une série de postes pourvus par élection ou nomination (postes protégés) auxquels ne peuvent accéder les personnes qui : a) ont été condamnées en Albanie pour l'une des infractions pénales énumérées à l'article 2(1)(a) ; b) ont été condamnées, ou sont poursuivies, pour une telle infraction dans l'un des États membres de l'Union européenne, aux États-Unis, au Canada ou en Australie ; ou c) ont été expulsées du territoire de l'un de ces États en lien avec ces infractions ou pour une violation grave de la législation en matière de sécurité publique dudit État. La loi met aussi en place de manière détaillée le mécanisme d'application, notamment les règles, les institutions compétentes et la procédure de vérification de l'intégrité (sur la base d'une déclaration effectuée par les intéressés), et précise les critères de durée pour l'application des mesures et pour les restrictions en découlant.

24. En ce qui concerne la pratique, l'exposé des motifs de la proposition de loi reconnaît que la « réforme de décriminalisation » a « *donné des résultats considérables* » : un certain nombre de révocations et de démissions sont intervenues au cours des deux années qui ont suivi sa mise en œuvre.

25. Le processus de vérification de l'intégrité de tous les juges et procureurs en poste, qui vise à écarter celles et ceux d'entre eux qui sont corrompus ou incompetents, est l'une des composantes les plus importantes de la grande réforme de la justice entreprise par l'Albanie il y a quelques années. L'instauration d'un tel processus a été envisagée pour la première fois dans un projet de modification de la Constitution concernant le système judiciaire, adopté en 2015. La Commission de Venise a apporté à l'Albanie un soutien constant dans ce processus, notamment au moyen de deux avis (un intérimaire⁴ et un final⁵) sur le projet (et le projet révisé) de modification de la Constitution qui lui avaient été communiqués pour analyse, ainsi que d'un mémoire d'*amicus curiae* sollicité par la Cour constitutionnelle albanaise⁶.

26. Sur la base d'un texte adopté en mars 2018, des commissions spéciales établies en application de la loi conduisent actuellement un processus de vérification concernant la police albanaise⁷. Les critères d'évaluation sont les suivants : intégrité personnelle, capacité professionnelle et vérification des avoirs.

³ Loi n° 10 192 du 3 décembre 2009 sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, le trafic, la corruption et d'autres infractions au moyen de mesures préventives visant leurs produits.

⁴ CDL-AD(2015)045, Avis intérimaire n° 824/2015 sur le projet d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, 21 décembre 2015.

⁵ CDL-AD(2016)009, Avis final n° 824/2015 sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire de l'Albanie, 14 mars 2016.

⁶ CDL-AD(2016)036, Mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation), 12 décembre 2016.

⁷ Plus de 13 000 agents de la police nationale albanaise, de la garde républicaine et du service des plaintes et des affaires internes vont être soumis à un processus de réévaluation conduit sur quatre ans et en trois étapes : 1/ vérification par la Commission d'évaluation externe de la situation de plus de 280 agents de haut rang ayant des fonctions d'encadrement ; 2/ vérification par la Commission centrale d'évaluation de la situation de quelque 3 000 agents en milieu de carrière ; 3/ vérification par une commission locale d'évaluation de la situation de tous

IV. Normes internationales

27. L'Albanie est partie à tous les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (PIDCP). En vertu de l'article 122 de la Constitution, tout accord international ratifié fait partie du système juridique interne et a la primauté sur les lois du pays qui ne sont pas compatibles avec ses dispositions.

1. Le droit de voter et d'être élu

28. L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH garantit le droit à des élections libres. Il a été interprété de manière constante comme incluant le droit de vote et le droit de se porter candidat à une élection.

29. La Cour européenne des droits de l'homme a résumé les principes à appliquer à l'article 3 du Protocole n° 1 dans l'arrêt *Zdanoka c. Lettonie*. La Cour a souligné que les droits électoraux garantis à l'art. 3 du Protocole 1 ne sont pas absolus, mais il existe une marge de manœuvre pour des «limitations implicites» dans le cadre d'une marge d'appréciation assez large conférée aux États. Cette marge n'est pas limitée par une liste explicite d'objectifs légitimes, tels que les articles 8 à 11 de la Convention. Cependant, l'objectif que poursuit un État doit être compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.⁸

30. Le concept de «limitations implicites» signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de la «nécessité» ou du «besoin social impérieux» utilisés dans le contexte des articles 8 à 11. Lors de l'examen du respect de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour s'est principalement concentrée sur deux critères: l'existence d'un approche arbitraire ou d'un manque de proportionnalité et si la restriction a interféré avec le droit à la libre expression de l'opinion par la population. En outre, la Cour a souligné la nécessité d'évaluer toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui signifie que des caractéristiques inacceptables d'un système peuvent être justifiées dans un autre. La Cour a par ailleurs statué que des conditions plus strictes pouvaient être imposées pour être éligible au Parlement (aspect «passif») par rapport au droit de vote (aspect «actif»).⁹ De même, il y a aussi le principe de non-discrimination qui s'applique dans le cas du droit de se représenter en tant que candidat.¹⁰

31. La Cour européenne des droits de l'homme a dit avec constance que les États jouissent d'une grande latitude pour déterminer, dans leurs ordres constitutionnels respectifs, les règles régissant le statut des parlementaires, dont les critères d'inéligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque État. Aucun de ces critères cependant ne devrait être considéré comme plus valable qu'un autre à condition qu'il garantisse l'expression de la volonté du peuple à travers des élections libres, honnêtes et périodiques¹¹. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans une affaire où

les autres agents. Une commission spéciale d'évaluation a été nommée pour les employés des services dont le travail n'est pas de nature publique.

⁸ *Zdanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00 ? 16 mars 2006, CEDH 2006-IV [GC], paragraphes 103-104 et 115

⁹ Guide sur l'article 3 du Protocole no 1 à la CEDH, Le droit aux élections libres, paragraphes 12 à 14 ? https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_FR.pdf, ; Voir aussi Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique (requête no 9267/81), arrêt du 2 mars 1987, paragraphe 52. *Etxebarria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, requêtes n° 35579/03, 35613/0335626/03 et 35634/03, 30 juin 2009, paragraphe 50.

¹⁰ *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*, requêtes n° 27996/06 et 34836/06, Grande Chambre, 22 décembre 2009, paragraphe 44.

¹¹ Voir *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, paragraphe 33, CEDH 2002-II ; et *Gitonas et autres c. Grèce*, arrêt du 1^{er} juillet 1997, paragraphe 39, CEDH 1997-IV.

la procédure de détermination de l'éligibilité du requérant n'avait pas satisfait les exigences d'équité procédurale et de certitude légale¹².

32. Il est ainsi en principe légitime de déclarer inéligible pour violation des lois électorales un candidat impliqué par exemple dans le versement de pots-de-vin ou d'autres faits de corruption en rapport avec une élection. La Cour européenne des droits de l'homme a cependant considéré que, comme la Convention garantit l'exercice effectif des droits électoraux individuels, il convient, afin d'empêcher qu'un candidat ne soit arbitrairement déclaré inéligible, que les procédures nationales pertinentes contiennent des garanties suffisantes pour protéger le candidat contre les allégations abusives et infondées de manquement en matière électorale, et que les décisions d'inéligibilité se fondent sur des preuves solides, pertinentes et suffisantes d'un tel manquement ; il convient en outre que la personne faisant l'objet d'une procédure en vue d'une déclaration d'inéligibilité ait le droit d'être entendue, de voir ses déclarations prises en compte et de recevoir une réponse motivée¹³.

33. On observera aussi que, dans les affaires où une personne a été empêchée de se présenter du fait de manquements passés, la Cour a considéré qu'une interdiction permanente était disproportionnée¹⁴. Dans l'affaire *Paksas*, elle a noté spécifiquement que la décision de refuser tout mandat législatif futur à un haut responsable qui s'est rendu indigne de ses fonctions appartient avant tout aux électeurs, auxquels il revient de décider à l'occasion des scrutins s'il y a lieu de renouveler leur confiance à l'intéressé. Cela ressort, a-t-elle précisé, des termes de l'article 3 du Protocole n° 1, qui renvoie à « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁵.

34. En outre, la Cour a jusqu'à présent constaté une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans les affaires concernant la privation des droits électoraux, y compris le droit de se porter candidat à une élection, pour les personnes ne faisant pas encore l'objet d'une condamnation mais soumises à des mesures préventives dans le cadre d'une procédure pénale (*Labita c. Italie*¹⁶, *Vito Sante Santoro c. Italie*¹⁷), ou bien placées en détention provisoire (*Alajos Kiss c. Hongrie*¹⁸) ou bien qui sont en procédure de faillite (*Albanese c. Italie*¹⁹).

2. Exclusion des délinquants du parlement. Principes essentiels

35. En lien avec le débat alors en cours en Albanie sur la question de la mise à l'écart du parlement national des responsables politiques corrompus, la Commission de Venise a adopté en 2015 le rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement (ci-après « le rapport de 2015 »)²⁰. Celui-ci relève qu'un très grand nombre d'États imposent aux personnes condamnées pour une infraction pénale l'interdiction d'être membre du parlement, et résume les règles en vigueur dans un certain nombre d'États ainsi que les principes qui, de l'avis de la Commission, devraient s'appliquer, tant pour l'inéligibilité que pour la perte de mandat. Les principales conclusions du rapport de 2015 sont les suivantes :

- il est dans l'intérêt général du public d'éviter que des auteurs d'infractions graves jouent un rôle actif dans le processus de décision politique ;

¹² *Podkolzina c. Lettonie*, voir la note *supra*.

¹³ *Abil c. Azerbaïdjan*, requête n° 16511/06, 21 février 2012, paragraphes 35 et 39.

¹⁴ *Paksas c. Lituanie* (requête no 34932/04), 6 janvier 2011, paragraphes 103-104.

¹⁵ *Ibid*, paragraphes 104-110.

¹⁶ CrEDH, *Labita c. Italie*, requête n° 26772/95, Grande Chambre, 6 avril 2000.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Vito Sante Santoro c. Italie*, requête n° 36681/97, 1^{er} juillet 2004.

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Alajos Kiss c. Hongrie*, requête n° 38832/06, 20 mai 2010.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Albanese c. Italie*, requête n° 77924/01, 23 mars 2016.

²⁰ Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, CDL-AD(2015)036, octobre 2015.

- il n'y a pas de règle commune sur les cas dans lesquels de telles restrictions peuvent être imposées, s'ils existent. Toutefois, l'écrasante majorité des États examinés limitent le droit des délinquants de siéger au parlement, à tout le moins dans les cas les plus graves ;
- si le simple fonctionnement des mécanismes électoraux ne permet pas l'exclusion des délinquants des assemblées élues, l'intervention législative devient nécessaire ;
- la proportionnalité limite en particulier la durée de la restriction (la durée de l'inéligibilité) et exige que des éléments tels que la nature de l'infraction, sa gravité et/ou la durée de la sanction soient pris en considération ;
- l'inéligibilité est surtout justifiée pendant l'exécution de la peine, et sa justification diminue ensuite avec le temps ;
- la privation des droits politiques avant une condamnation définitive est contraire au principe de la présomption d'innocence, sauf dans quelques cas exceptionnels limités et justifiés ;
- il est approprié que la Constitution régisse au moins les aspects les plus importants des restrictions au droit d'éligibilité et de la perte du mandat parlementaire (tel est d'ailleurs le cas dans de nombreux États) ;
- s'il peut être justifié que la législation prévoit l'application automatique des restrictions pour les infractions ou les condamnations les plus graves, il peut être souhaitable que le juge exerce son pouvoir d'appréciation dans les cas moins graves et, plus généralement, lorsque la condamnation concerne un député en exercice ;
- l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire constituent une condition préalable à la mise en œuvre appropriée des restrictions aux droits électoraux.

36. Les conclusions du mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Berlusconi c. Italie*, adopté par la Commission de Venise en octobre 2017, sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif, présentent aussi un intérêt pour la présente analyse. La Commission indique entre autres dans ce mémoire qu'elle « *estime que le retrait d'un mandat électif ne doit pas être considéré comme une restriction à la démocratie mais comme un moyen de maintenir cette dernière* »²¹.

37. Enfin, selon le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise en 2002²², une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité est soumise à un certain nombre de conditions cumulatives : être prévue par la loi ; respecter le principe de la proportionnalité (l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote) ; être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ; être prononcée par un tribunal dans une décision spécifique.

3. Le droit d'accéder aux fonctions publiques

38. La CEDH ne reconnaît pas le droit d'avoir accès aux fonctions publiques. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a noté dans l'arrêt *Glaserapp c. Allemagne*, « *c'est à dessein que les États signataires ne l'y ont pas inclus [...] ; les travaux préparatoires du Protocole n° 4 et du Protocole n° 7 (P4, P7) le révèlent sans équivoque. En particulier, dans ses versions initiales ce dernier comprenait une clause semblable aux articles 21 par. 2 de la Déclaration et 25 du Pacte ; elle a disparu par la suite* »²³.

²¹ Mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Berlusconi c. Italie*, CDL-AD(2017)025, paragraphe 11.

²² Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

²³ Cour européenne des droits de l'homme, *Glaserapp c. Allemagne*, requête n° 9228/80, 28 août 1986, paragraphe 48.

39. Le PIDCP consacre en son article 25 le droit de voter et d'être élu, ainsi que le droit d'accéder aux fonctions publiques²⁴. Dans son Observation générale n° 25, adoptée en 1996²⁵, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies note que « [l']article 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple et en conformité avec les principes du Pacte » (paragraphe 1). Il souligne aussi que « [t]outes les conditions s'appliquant à l'exercice des droits protégés par l'article 25 devraient être fondées sur des critères objectifs et raisonnables. [...] L'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnables et objectifs. » (paragraphe 4). S'agissant plus spécifiquement du droit d'être élu, l'Observation générale indique que « [t]oute restriction au droit de se porter candidat, par exemple un âge minimum, doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires » (paragraphe 15). En ce qui concerne le droit d'avoir accès aux fonctions publiques, l'Observation générale spécifie que « [p]our garantir l'accès à ces charges dans des conditions générales d'égalité, les critères et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables » (paragraphe 23).²⁶

4. Procédures de vérification et de contrôle de l'intégrité

40. Les procédures de vérification et de contrôle de l'intégrité ne sont pas expressément prévues ou réglementées par les instruments internationaux. Elles font toutefois l'objet de dispositions de certains instruments juridiques non contraignants et donnent lieu à des commentaires dans la jurisprudence. La plupart de ces derniers ont trait aux processus de vérification classiques de type « lustration », qui visent à écarter des fonctions publiques les personnes qui avaient des liens étroits avec les précédents régimes non démocratiques et, de ce fait, ne peuvent être considérées dignes de confiance pour servir le nouveau régime démocratique ou sont jugées indignes de le représenter.

41. La Résolution 1096 (1996)²⁷ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes indique que les mesures de « lustration » « ne sont compatibles avec un État de droit que si plusieurs critères sont respectés » (paragraphe 12). Ces critères sont les suivants : la culpabilité – qui est individuelle et non collective – doit être prouvée pour chaque personne ; il faut garantir le droit de défense, la présomption d'innocence et la possibilité d'un recours judiciaire régulier contre toute décision ; il convient de bien distinguer et respecter les fonctions et les objectifs différents de la « lustration », à savoir la protection de la démocratie émergente, et du droit pénal, c'est-à-dire punir les personnes présumées coupables ; et la « lustration » doit être strictement limitée, tant pour la période d'application que pour la période soumise à l'examen²⁸.

²⁴ « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;

c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

²⁵ Doc. ONU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25 : article 25 (Droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques), 12 juillet 1996.

²⁶ Voir aussi CCPR/C/122/D/2270/2013 ET CCPR/C/122/D/2851/2016, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communications No. 2270/2013 and No. 2851/2016, 4 April 2018; see also CCPR/C/123/D/2537/2015, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N° 2537/2015, 13 November 2018.

²⁷ Doc. 7568, Mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes, 3 juin 1996.

²⁸ Pour en savoir plus, voir le rapport joint à la Résolution 1096 (1996), qui contient également des Principes directeurs à respecter pour que les lois de lustration et les mesures administratives analogues soient conformes aux exigences d'un État de droit.

42. La Cour européenne des droits de l'homme a examiné la question de la « lustration » dans plusieurs affaires ayant trait à la législation adoptée en la matière par la Slovaquie (*Turek c. Slovaquie*²⁹), la Pologne (*Matyjek c. Pologne*³⁰, *Lubbock c. Pologne*³¹, *Bobek c. Pologne*³², *Szulc c. Pologne*³³), la Lituanie (*Sidabras et Džiautas c. Lituanie*³⁴, *Rainys et Gasparavičius c. Lituanie*³⁵, *Žičkus c. Lituanie*³⁶), la Lettonie (*Ždanoka c. Lettonie*³⁷, *Adamsons c. Lettonie*³⁸) et la Roumanie (*Naidin c. Roumanie*³⁹).

43. La Cour a conclu, dans ces affaires, que la « lustration » ne constituait pas en soi une violation des droits de l'homme, car « un État démocratique est en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie »⁴⁰. Cependant, elle a précisé que la « lustration » peut bafouer les droits de l'homme lorsque, par exemple, des personnes ciblées ne bénéficient pas d'un accès suffisant aux documents classifiés concernant leur affaire ; les garanties procédurales ne leur sont pas appliquées ; les mesures de « lustration » s'appliquent sans distinction aux postes de la fonction publique et à ceux du secteur privé ; ou lorsque les lois de « lustration » demeurent en vigueur alors qu'elles ne sont plus nécessaires et/ou s'il n'est pas procédé à un réexamen de la nécessité de leur maintien.

44. La Commission de Venise a précédemment examiné la question de la « lustration » dans le cadre de l'analyse de projets de loi de « lustration » en Albanie⁴¹ et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »⁴². Dans les deux cas elle a repris à son compte l'approche découlant de la résolution 1096 de l'APCE et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

45. Plus récemment, les processus de vérification et de contrôle de l'intégrité ont pris une forme différente, visant à écarter des fonctions publiques les personnes impliquées dans des faits de corruption de grande ampleur ou dans la criminalité organisée⁴³. La Commission de Venise a là aussi procédé à des évaluations de certaines de ces initiatives.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Turek c. Slovaquie*, requête n° 57986/00, 14 février 2006.

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Matyjek c. Pologne*, requête n° 38184/03, 30 mai 2006.

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Luboch c. Pologne*, requête n° 37469/05, 15 janvier 2008.

³² Cour européenne des droits de l'homme, *Bobek c. Pologne*, requête n° 68761/01, 17 juillet 2007.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, *Schulz c. Pologne*, requête n° 43932/08, 13 novembre 2012.

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, requêtes n° 55480/00 et 59330/00, 27 juillet 2004.

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Rainys et Gasparavičius c. Lituanie*, requêtes n° 70665/01 et 74345/01, 7 avril 2005.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Žičkus c. Lituanie*, requête n° 26652/02, 7 avril 2009.

³⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, 16 mars 2006.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Adamsons c. Lettonie*, requête n° 3669/03, 24 juin 2008.

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Naidin c. Roumanie*, requête n° 38162/07, 21 octobre 2014.

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Vogt c. Allemagne*, requête n° 17851/91, 26 septembre 1995, paragraphe 59.

⁴¹ Avis d'*amicus curiae* n° 524/2009 relatif à la loi sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie, CDL-AD(2009)044.

⁴² Mémoire *amicus curiae* n° 694/2012 sur la loi relative aux conditions limitant l'exercice de fonctions publiques, à l'accès aux documents et à la publication des noms de ceux qui ont coopéré avec les organes de sécurité de l'État (« loi de lustration ») de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2012)028.

⁴³ La nécessité d'un processus de vérification et de contrôle de l'intégrité a été également mise en relief par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme dans un document intitulé *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit – Assainissement : cadre opérationnel* (Nations Unies, New York et Genève, 2006). Le processus de vérification de l'intégrité « est un aspect important de la réforme du personnel dans les pays en transition », souligne le document, qui indique que le processus de vérification visant à exclure des institutions publiques les personnes dont l'intégrité est déficiente (y compris les juges) est l'un des aspects les plus importants de la réforme institutionnelle dans les pays en transition (sortant d'un conflit).

46. En particulier, elle a adopté deux avis sur la loi de 2014 sur l'intégrité du gouvernement de l'Ukraine. Dans l'avis intérimaire⁴⁴, adopté en décembre 2014, elle notait que, outre les personnes liées au régime communiste d'avant 1989 et au régime du président déchu Viktor Ianoukovitch, la loi s'appliquait aussi aux personnes se livrant à des actes de corruption de grande ampleur. Sans rejeter cette approche en tant que telle, elle a considéré qu'il était « *difficile d'admettre que de manière générale, une personne impliquée dans une affaire de corruption crée un risque de violations graves des droits de l'homme justifiant qu'on lui impose des mesures de lustration (à distinguer des sanctions pénales infligées à l'issue de poursuites pénales en bonne et due forme)* » (paragraphe 67). Dans l'avis final⁴⁵, publié en juin 2015, elle notait en outre que, bien que la protection d'un régime nouvellement démocratique contre les élites du régime précédent et la lutte contre la corruption soient toutes deux des objectifs politiques importants et légitimes, « *ces objectifs ne peuvent guère être visés par les mêmes moyens* » (paragraphe 111). Enfin, elle soulignait que « *la lustration ne doit jamais se substituer à des réformes structurelles visant le renforcement de l'État de droit et la lutte contre la corruption, mais peut les compléter en tant que mesure extraordinaire d'une démocratie qui se défend, dans la mesure où elle respecte les droits de l'homme et les normes relatives à l'État de droit européens* » (paragraphe 112).

V. Analyse

47. La procédure de vérification/contrôle de l'intégrité proposée constitue une restriction au droit d'être élu et au droit d'accéder aux fonctions publiques, consacrés par l'article 45 de la Constitution, l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 25 du PIDCP. Une telle restriction peut être justifiée si elle poursuit un but légitime et si elle n'est pas disproportionnée eu égard à cet objectif. Toute restriction doit reposer sur une base juridique claire et ne pas violer le principe de non-discrimination.

48. Avant d'analyser les modifications proposées à la lumière de ces critères, la Commission de Venise tient à souligner que les conclusions auxquelles elle est parvenue dans ses précédents avis concernant le processus de vérification de l'intégrité des magistrats albanais ne sont pas automatiquement applicables au processus prévu pour les responsables politiques. Le pouvoir judiciaire présente des spécificités (les juges sont en règle générale nommés à vie, ils doivent être indépendants et impartiaux, ils ne sont pas directement responsables devant les autres composantes du pouvoir, leur poste ne peut être contesté par les électeurs lors d'élections générales, leurs décisions ne peuvent être annulées par quiconque en dehors du système judiciaire, etc.) qui justifient un traitement différencié. On peut faire valoir la nécessité d'un traitement différencié également s'agissant des mandats électifs, d'une part, et des postes pourvus par nomination, de l'autre. Pour les premiers, le droit d'être élu, qui est expressément garanti par la Constitution, la CEDH et le PIDCP, est en jeu. Enfin, il convient de distinguer les cas où l'exclusion de la personne intervient sur la base d'une condamnation pénale et ceux où elle repose sur d'autres motifs.

1. Restriction au droit d'être élu et au droit d'accéder aux fonctions publiques

a. Objectif des modifications constitutionnelles proposées

49. La restriction au droit d'être élu et au droit d'accéder à des fonctions publiques doit poursuivre un objectif légitime. Ni l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ni l'article 25 du PIDCP ne contiennent une liste exhaustive de ces objectifs légitimes.

⁴⁴ Avis intérimaire n° 744/2014 sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine, CDL-AD(2014)044.

⁴⁵ Avis final n° 744/2014 sur la loi relative à l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine, CDL-AD(2015)012.

50. L'exposé des motifs de la proposition de loi indique que l'initiative législative a pour but de « décriminaliser » l'administration du pays, de protéger la démocratie et les institutions démocratiques et de garantir la sécurité nationale. C'est un but légitime dans une société démocratique régie par le principe de la prééminence du droit. Les dispositions constitutionnelles existantes prévoyant l'exclusion des délinquants condamnés et soumettant l'accès aux fonctions publiques et l'exercice de ces fonctions à des critères d'intégrité (voir les articles 6/1, 45(3) et 179/a de la Constitution) tendent à ce même but.

51. La question des contacts étroits entre des membres du parlement, des élus municipaux ou des représentants de l'État et la criminalité organisée n'est pas un problème nouveau en Albanie. Les premiers résultats du processus de vérification mené au sein de la magistrature mettent en évidence un niveau très élevé d'imbrication entre les institutions de l'État et la criminalité organisée. Cela vient saper la confiance dans les institutions publiques et porte atteinte à la légitimité de ses fonctions⁴⁶. Si les institutions publiques sont aux mains, ou à tout le moins, sous l'influence, de la criminalité organisée, les principes de la prééminence du droit ne peuvent être appliqués dans la pratique. Comme l'a indiqué la Commission de Venise dans sa Liste des critères de l'État de droit, la notion d'État de droit « repose sur un droit sûr et prévisible, dans lequel toute personne a le droit d'être traitée par les décideurs de manière digne, égale et rationnelle, dans le respect du droit existant, et de disposer de voies de recours pour contester les décisions devant des juridictions indépendantes et impartiales, selon une procédure équitable »⁴⁷. Dans un État gouverné ou influencé par la criminalité organisée, les principes de dignité, d'égalité et de légalité sont mis de côté.

52. Il apparaît par conséquent, du fait des circonstances spécifiques existant actuellement en Albanie, que la mise en place d'un processus spécifique de vérification de l'intégrité des responsables publics est un objectif légitime.

b. Légalité et proportionnalité des mesures proposées

1. Personnes soumises au processus de vérification

53. Selon le projet de modification de la Constitution, deux catégories de personnes sont soumises au processus de vérification. Les candidats à des mandats électifs aux niveaux central et local (parlementaires, maires, membres des conseils élus au niveau local) et les titulaires de ces mandats, d'une part, et les candidats à des postes pourvus par nomination – directeurs ou membres des institutions « établies en application de la Constitution ou de la loi, nommés à la suite d'un vote au parlement », dont le Premier ministre et les membres du Conseil des ministres –, ainsi que les candidats à de tels postes, doivent être soumis à un contrôle d'intégrité.

54. La *position des auteurs de la proposition de loi* ajoute à la liste la fonction de Président de l'Albanie, tout en précisant que le nombre de responsables publics qui seraient soumis au processus de vérification est en fait très peu élevé (environ 250). Il semble que le document ne tienne pas compte du fait que le processus proposé s'appliquerait aussi aux candidats à de hautes fonctions. Par ailleurs, on ne comprend pas très bien pourquoi, étant donné que l'objectif général est de débarrasser les institutions albanaises des responsables corrompus, les membres du gouvernement autres que les ministres et les vice-ministres qui sont nommés sur décision politique et occupent des postes décisionnels – par exemple les secrétaires et sous-secrétaires d'État – ne seraient pas concernés par le contrôle d'intégrité.

⁴⁶ Voir aussi Afrim Krasniqi, *Decriminalization: Current Situation, Issues, And Expectations*, Konrad Adenauer Stiftung, Tirana, 2018.

⁴⁷ Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, paragraphe 15.

55. Par ailleurs, des notions comme celles d'« *institutions établies en application de la loi* » ou d'« *organes statutaires* » ne sont pas précisément définies et peuvent avoir une très large portée, ce qui ouvre la possibilité d'étendre (ou de restreindre) arbitrairement la catégorie de personnes concernées par le processus de vérification.

56. Enfin, il semble que le contrôle de l'intégrité s'appliquerait sans distinction aux candidats à/titulaires d'une fonction publique au sein du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, malgré la différence de statut et de nature des fonctions dont il s'agit. La privation d'un mandat électif met en jeu à la fois le droit électoral passif du détenteur et le mandat donné par les électeurs. Il en va différemment pour les fonctions pourvues par nomination, car bien que le PIDCP prévoit le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques et celui d'accéder aux fonctions publiques, il n'existe pas de droit d'être nommé ; en outre, même lorsqu'il est nommé par le parlement, le titulaire ne bénéficie que d'une légitimité démocratique indirecte. Il conviendrait donc d'établir une distinction claire entre les deux types de fonctions.

2. Critères d'exclusion

57. Aux termes de la proposition d'amendement constitutionnel, ne peuvent avoir accès aux postes protégés, ou y être maintenues, les personnes qui a) ont été condamnées par une décision définitive à une peine d'emprisonnement pour avoir commis une infraction (nouvel article 45(3)) (cela correspond au texte de la Constitution en vigueur) ; b) ont « *des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* » (nouveaux articles 45(3), 176/1 et 176/2), ou « *font partie du cercle de personnes qui ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* » (nouvel article 179/c.1) ; c) ne justifient pas de l'origine licite de leurs biens (nouvel article 176/2).

58. Les critères d'inéligibilité ou de perte de mandat doivent par principe être exacts et applicables sans grande marge d'appréciation, de façon à garantir une mise en œuvre de la loi en toute égalité et de manière transparente. Or il apparaît que certains termes clés des dispositions proposées, en particulier le second critère, sont trop généraux et imprécis pour constituer un fondement constitutionnel acceptable de la limitation d'un droit fondamental.

« *Ont des contacts* »

59. Le projet de modification ne précise rien quant à la nature et à l'étendue des « *contacts* ». Lors de leur visite à Tirana, les rapporteurs ont été informés par les auteurs de la proposition de loi qu'il fallait entendre par « *contacts* » des « *contacts indus* », selon la définition de l'article 3(6) de la loi sur la réévaluation⁴⁸. Toutefois, cette interprétation n'est nullement la seule possible. On peut en effet faire l'hypothèse que, en utilisant une formulation différente de celle de la loi sur la réévaluation (« *contacts* » au lieu de « *contacts indus* »), les auteurs du projet de modification ont voulu indiquer que les deux textes de loi concernent des situations distinctes. En outre, même s'il était établi que les deux termes doivent être compris de façon identique, on peut se demander s'il est pertinent d'exiger de responsables politiques qu'ils limitent leurs contacts de la même façon que les juges et les procureurs.

60. En l'état actuel du texte, où le terme « *contacts* » n'est assorti d'aucun qualificatif, de nombreuses questions se posent : le terme s'applique-t-il à tous les « *contacts* » sans exception des responsables politiques, y compris ceux qui s'inscrivent dans le cadre du mandat des élus (interaction normale des parlementaires avec leurs électeurs), ou des

⁴⁸ L'article DH de l'Annexe de la Constitution albanaise, portant sur le processus transitoire d'évaluation des qualifications des juges et des procureurs, et l'article 34 de la loi sur la réévaluation citent les « *contacts indus* » comme critère du processus d'évaluation. Selon la définition figurant à l'article 3(6) de la loi sur la réévaluation, « *on entend par **contacts indus** toute réunion, toute télécommunication ou tout autre contact volontaire qui n'est pas compatible avec les fonctions occupées, que soit établie ou non pour la personne évaluée une relation d'affaires telle que définie au n° 11 du présent article, ou toute autre relation* ».

activités de campagne des candidats ? Peut-on toujours être informé que quelqu'un de son entourage est/a été impliqué dans la criminalité organisée ? Des contacts fortuits seraient-ils un motif d'inéligibilité ou de perte de mandat ? Quelle période doit faire l'objet de l'évaluation pour ces « *contacts* » ? Quels « *contacts* » (avec les proches, par exemple) convient-il d'exclure du processus ? Et, point tout aussi important, ces « *contacts* » doivent-ils constituer une infraction pénale pour entraîner la perte du mandat ou la révocation (voir les commentaires ci-dessous) ?

61. En l'absence d'un qualificatif précis dans le texte proposé, le critère d'intégrité lié aux « *contacts* » avec la criminalité organisée manque de clarté et de certitude juridique et risque donc de donner lieu à une interprétation arbitraire – et abusive – de la portée du processus de vérification.

« Personnes liées à la criminalité organisée »

62. Dans un précédent avis sur l'Albanie⁴⁹, la Commission de Venise avait déjà fait part de préoccupations concernant la référence à des « *personnes liées à la criminalité organisée* », et le manque de clarté de cette mention.

63. Le Code pénal albanais ne définit pas d'infraction autonome de « crime organisé »⁵⁰. En outre, il n'est pas précisé dans le projet de modification constitutionnelle si, dans le cadre du processus de vérification de l'intégrité, les « *personnes liées à la criminalité organisée* » seraient nécessairement des personnes condamnées pour une infraction pénale.

64. Il serait semble-t-il nécessaire, en cohérence avec la loi sur la réévaluation, de définir ces personnes comme étant celles reconnues coupables de certaines infractions précises liées à la criminalité organisée⁵¹. Toutefois, la formulation de la modification proposée donne à penser que les « *personnes liées à la criminalité organisée* » forment un groupe en soi – il aurait été naturel, dans le cas contraire, de parler de personnes reconnues coupables de certaines infractions. Le libellé du nouvel article 179/c semble confirmer cette impression (« *s'il est établi que la personne élue ou nommée fait partie du cercle de personnes qui ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* »). La personne soumise au contrôle d'intégrité devrait ainsi non seulement ne pas avoir de contacts avec une personne liée à la criminalité organisée, mais aussi ne pas appartenir au cercle de personnes ayant de tels contacts. Cela pourrait constituer une raison suffisante pour mettre un terme à un mandat. À moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, cette approche, qui laisse une grande marge d'interprétation, représenterait une menace grave pour les mandats de tous les responsables publics dont la fonction suppose des contacts et des échanges avec le grand public et ouvrirait la voie à une utilisation politique du processus de vérification de l'intégrité.

⁴⁹ CDL(2015)052. Draft interim Opinion on Draft Constitutional Amendments on the Judiciary of Albania (*English only*).

⁵⁰ Il définit l'infraction d'organisation et de direction d'organisations criminelles (article 284/a, qui concerne les organisations liées à la drogue) ainsi qu'un ensemble d'infractions commises par un groupe armé ou une organisation criminelle (chapitre XI), de même que diverses infractions généralement caractéristiques de la criminalité organisée (trafic de stupéfiants – article 283/a, traite des personnes adultes – article 110/a, etc.). Le lien entre ces actes et la notion plus large et apparemment non prévue par la loi de crime organisé demeure toutefois peu clair.

⁵¹ Selon la loi sur la réévaluation, « *On entend par "personne liée à la criminalité organisée" toute personne qui a été condamnée ou mise en cause dans le cadre d'un procès pénal, en Albanie ou hors du territoire de la République d'Albanie, pour l'une des infractions pénales prévues au premier paragraphe de l'article 3 de la loi n° 10192 du 3 décembre 2009 sur la prévention et la lutte contre la criminalité organisée, le trafic, la corruption et d'autres infractions au moyen de mesures préventives visant leurs produits, modifiée, à l'exception des cas où ladite personne a été déclarée non coupable par un jugement définitif. En outre, une personne est liée à la criminalité organisée dans les circonstances suivantes : a) lorsqu'une affaire pénale a été classée par le ministère public en raison du décès de la personne, ou lorsqu'il s'est avéré impossible d'arrêter l'intéressé ou de le faire comparaître ; b) le tribunal a prononcé une décision de non-culpabilité parce que l'infraction pénale a été commise par une personne qu'il s'est avéré impossible d'arrêter ou de faire comparaître.* »

Les sanctions pénales comme motif d'exclusion. La gravité de la peine

65. Dans le cadre existant, les personnes condamnées pour une infraction pénale d'une certaine gravité sont privées du droit d'être élu et d'accéder aux fonctions publiques. L'actuel article 45(3) de la Constitution définit de fait la gravité par la sanction (emprisonnement) et, à juste titre, ne prévoit pas d'interdiction générale de se faire élire qui s'appliquerait à toutes les personnes reconnues coupables d'une infraction pénale. La « loi de décriminalisation », qui porte sur la possibilité d'être élu ou nommé à certaines fonctions publiques, vient compléter la disposition constitutionnelle en énonçant les infractions concernées. On ne sait pas exactement, toutefois, si la catégorie des « *citoyens condamnés par une décision définitive à une peine d'emprisonnement pour avoir commis une infraction pénale* » (première partie de l'article 45(3) modifié) correspond exactement à celle, dans le libellé précédent de la même disposition (avant sa modification en décembre 2015), des « *condamnés qui purgent une peine d'emprisonnement* », ou si la formulation a été choisie de manière que la disposition s'applique aussi aux personnes ayant déjà purgé leur peine et n'étant plus emprisonnées.

66. La question de la privation du droit de vote imposée aux détenus a été abordée par la Cour européenne des droits de l'homme dans de nombreuses affaires⁵². La Cour a accepté que le droit de vote n'est pas absolu et confirmé que les États disposent d'une grande marge d'appréciation dans ce domaine. Elle a toutefois estimé que l'imposition d'une interdiction absolue aux détenus serait disproportionnée au regard des buts légitimes poursuivis. La marge d'appréciation des États est plus grande s'agissant du droit d'être élu.

67. Ainsi, les États ont la possibilité de priver les détenus, ou plus généralement les personnes condamnées pour certaines infractions pénales graves, du droit d'être élu, à condition que la restriction ne soit pas disproportionnée. La Commission a déjà exprimé l'avis selon lequel une interdiction générale, où le droit au suffrage passif est dénié sans qu'il soit tenu compte de la nature de l'infraction sous-jacente, risquait de violer la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵³.

68. Le projet d'article 45(3), dans la mesure où il s'applique aux personnes purgeant une peine d'emprisonnement et à condition qu'il soit interprété selon les lignes mentionnées ci-dessus, semble répondre au critère de proportionnalité. Il en va de même, à plus forte raison, pour l'imposition à ces personnes de la privation de la possibilité d'accéder à d'autres fonctions publiques (par voie d'élection ou de nomination). À cet égard cependant, la proposition de loi correspond en grande partie au texte actuel de la Constitution et ne présente pas d'intérêt supplémentaire.

Motif d'exclusion ne constituant pas une infraction pénale

69. La situation est différente en ce qui concerne le nouveau motif d'exclusion proposé, qui a trait aux « *contacts* » avec les milieux criminels. Ce que l'on entend par « *ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée* » n'apparaît pas clairement, mais il semble probable que l'intention sous-jacente soit de toucher des personnes qui n'ont pas été condamnées pour une infraction pénale (c'est-à-dire de faire en sorte que des personnes douteuses ne puissent être désignées candidates), les personnes condamnées à une peine

⁵² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Droit de vote des détenus*, Fiche thématique, mai 2018.

⁵³ Voir le Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement (2015), CDL-AD(2015)036, paragraphe 25. La Commission note en outre que « *si le simple fonctionnement des mécanismes électoraux ne permet pas l'exclusion des délinquants des assemblées élues, l'intervention législative devient nécessaire* » (paragraphe 174). Cette intervention doit répondre aux critères de légalité, de légitimité, de proportionnalité et de non-discrimination énoncés plus haut. L'exclusion automatique ne devrait s'appliquer que pour les infractions les plus graves, tandis qu'« *il peut être souhaitable que le juge exerce son pouvoir d'appréciation dans les cas moins graves et, plus généralement, lorsque la condamnation concerne un député en exercice* » (paragraphe 180).

d'emprisonnement étant déjà privées de la possibilité de se présenter au parlement. Il semble également probable que l'intention soit aussi de toucher des personnes qui *ne peuvent pas* être condamnées, car le « contact » en question ne constitue pas de fait une infraction pénale.

70. Comme nous l'avons relevé plus haut, les contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée peuvent être de différentes sortes, et ne sont pas toujours illégaux. Les voisins, les avocats ou les camarades d'étude de personnes liées à la criminalité organisée pourraient être considérés comme ayant des contacts avec ces personnes. Cela pourrait même être le cas des procureurs et des juges, du fait de leurs fonctions. Une personne qui a des liens illégaux avec la criminalité organisée devrait faire l'objet d'une enquête pour participation au crime organisé, corruption, détournement de fonds ou abus de pouvoir, entre autres infractions, et, si elle est déclarée coupable, empêchée de se porter candidate à de futures élections⁵⁴. Mais lorsque que ces contacts constituent en eux-mêmes une infraction pénale aux termes de la législation albanaise en vigueur, ils tombent déjà sous le coup de la « loi de décriminalisation » (article 2, qui énonce les infractions entraînant l'inéligibilité à de hautes fonctions publiques). Le projet de modification n'apporte rien de plus à cet égard. Si, au contraire, les contacts sont conformes à la loi et que la personne ne commet pas d'infraction, elle devrait avoir le droit de se porter candidate à une élection sur la base du principe du suffrage universel⁵⁵.

71. Comme la Commission de Venise l'a indiqué dans son rapport de 2015, la grande majorité des dispositions constitutionnelles ou législatives sur l'inéligibilité renvoient à une condamnation définitive pour une infraction pénale. De plus, ce ne sont pas toutes les condamnations pour toutes les infractions pénales qui entraînent l'inéligibilité, mais seulement celles sanctionnant les infractions d'une nature particulière ou qui sont punies par certaines peines⁵⁶.

72. Si la Commission de Venise n'exclut pas que certaines actions ne constituant pas une infraction pénale puissent être considérées comme un motif d'inéligibilité, le nouveau motif proposé va bien au-delà et ouvre la voie à une interprétation beaucoup plus large, sans autre garantie que la condition d'une majorité des trois cinquièmes au parlement pour l'adoption des dispositions de mise en œuvre. Le nouveau motif, outre qu'il est imprécis, est par conséquent contraire au principe de proportionnalité.

Légalité des avoies

73. Ce motif semble en principe acceptable, compte tenu de l'objectif déclaré du processus de vérification, mais des précisions et des informations supplémentaires quant à sa portée et à la procédure de contrôle en la matière auraient été utiles.

Présomption d'innocence et renversement de la charge de la preuve

74. La Commission de Venise attire aussi l'attention sur le fait que le nouvel article 176/2 place la charge de la preuve sur les personnes soumises au processus de vérification, instaurant ainsi une présomption de « culpabilité ».

75. La Commission de Venise a soulevé cette question à une autre occasion, qui concernait l'évaluation des juges et des procureurs albains en exercice : « *Il s'agit [...] de savoir si le renversement de la charge de la preuve est ici compatible avec la présomption d'innocence et avec le droit de garder le silence et de ne pas témoigner contre soi-même garantis au*

⁵⁴ Voir CDL-AD(2015)036, paragraphe 25, et CDL-AD(2006)002, paragraphe 100.

⁵⁵ CDL-AD(2002)023rev (Code de bonne conduite en matière électorale, l. 1.1.d.iv).

⁵⁶ Voir CDL-AD(2015)036, paragraphe 25.

paragraphe 2 de l'article 6 de la CEDH⁵⁷ ». La réponse de la Commission, dans le contexte spécifique, allait dans le sens de l'acceptabilité de telles règles⁵⁸. Cela étant, conjuguée aux éléments d'incertitude dont il a été fait état en ce qui concerne les personnes devant être soumises au processus de vérification, les motifs d'exclusion et les règles de mise en œuvre de celui-ci, la présomption de « culpabilité » figurant dans la disposition proposée peut être de nature à renforcer la conclusion selon laquelle les restrictions figurant dans le projet de modification ne satisfont pas au critère de proportionnalité, et risquent aussi d'entraîner des violations des garanties de procédure régulière prévues par l'article 6 de la CEDH et l'article 14 du PIDCP.

76. De plus, la disposition concernant la charge de la preuve n'est pas suffisamment claire et serait difficile à appliquer, car il ne serait guère possible pour la personne concernée d'apporter des preuves d'une absence de « *contacts* ». Au plan général, on ne voit pas très bien ce que la personne concernée est censée prouver.

3. Période considérée. Durée de la restriction

77. Aucune indication n'est donnée en ce qui concerne les périodes du passé sur lesquelles l'examen doit porter. On notera avec intérêt à cet égard qu'en 2009, la Commission de Venise avait souligné, à propos d'éventuelles mesures de « lustration » en Albanie, que « *les activités menées dans un passé très lointain ne constituent généralement pas des éléments de preuve concluants pour juger de l'attitude actuelle de la personne ni même de son comportement futur* »⁵⁹. Un raisonnement similaire peut s'appliquer s'agissant du projet actuel, qui devrait, premièrement établir clairement la période de référence pour le contrôle d'intégrité, et deuxièmement adopter une approche raisonnable en ce qui concerne la durée de cette période.

78. Par principe, une attention particulière doit être portée à la durée d'application des mesures de vérification, et à la question de savoir si celles-ci doivent, en fonction des catégories de personnes soumises au processus, être des mesures temporaires et extraordinaires/de transition (comme c'est le cas pour les juges et les procureurs)⁶⁰, ou constituer au contraire une procédure ordinaire devant s'inscrire dans la dynamique des processus électoral, social et politique. La réponse doit prendre en compte un élément essentiel : la différence fondamentale de statut entre les responsables politiques et les magistrats. On ne trouve cependant aucune indication à ce sujet dans la proposition de loi.

79. Dernier point essentiel : aucune mention n'est faite de la durée de la privation du droit d'être élu ou de l'interdiction d'être nommé à une fonction publique. La lecture du texte de la proposition de loi ne permet donc pas de savoir si le manquement aux conditions entraîne l'interdiction à vie d'être élu ou nommé à une fonction publique, ou si cette interdiction est prononcée pour une durée déterminée. Sur ce point, la Commission de Venise a fait observer que les restrictions de longue durée ne devraient concerner que les « *infractions très graves*

⁵⁷ Cette disposition se lit ainsi : « 2. *Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.* »

⁵⁸ Voir CDL-AD(2015)045, paragraphe 121 : « *Tout d'abord, le paragraphe 2 de l'article 6 vaut pour des procédures pénales, et ne s'appliquerait donc normalement pas à la révocation d'un juge ou d'un procureur ; deuxièmement, cette garantie ne couvre pas la production de documents que possède la personne concernée ; et troisièmement, on trouve de nombreux exemples dans d'autres domaines de la loi montrant que le manquement à communiquer ou à déclarer des transactions, actes, contacts, etc. engage la responsabilité de la personne (par exemple sa responsabilité fiscale pour le manquement à soumettre une déclaration de revenus, ou la falsification de cette déclaration). Il est raisonnable de mettre en place des règles encore plus strictes pour les agents de l'État, dont les juges et les procureurs.* »

⁵⁹ Voir *Avis amicus curiae* relatif à la loi sur l'intégrité des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des élus de l'Albanie, CDL-AD(2009)044, paragraphe 38.

⁶⁰ Voir l'Avis final sur le projet révisé d'amendements à la Constitution concernant le système judiciaire (du 15 janvier 2016) de l'Albanie, CDL-AD(2016)009, paragraphe 54.

(notamment les crimes contre l'humanité, les actes de génocide, les actes de terrorisme et les meurtres) et [les] infractions en rapport avec les élections, la fonction publique ou une activité politique (notamment les faits de corruption et les infractions électorales graves, portant atteinte au caractère démocratique des élections) »⁶¹. L'absence de toute indication sur des points aussi fondamentaux peut difficilement être considérée comme conforme aux restrictions admissibles des droits concernés par le processus de vérification.

2. Dispositif de mise en œuvre

80. Hormis quelques présomptions et principes généraux concernant le processus de vérification proposé, et la désignation de la déclaration des fréquentations comme outil principal de la procédure, la proposition de loi ne donne guère d'indication sur la façon dont le contrôle d'intégrité sera effectué dans la pratique, aussi bien en ce qui concerne la question des « contacts » que celle de la « légalité des avoirs ». Au-delà de l'absence de critères suffisamment clairs pour le processus de vérification, la proposition de loi ne dit rien non plus de certains éléments fondamentaux du mécanisme de mise en œuvre, comme les indispensables garanties constitutionnelles propres à assurer un processus indépendant et impartial : institutions chargées des enquêtes nécessaires et conditions de la collecte des éléments de preuve ; organes compétents pour statuer sur l'inéligibilité/la perte de mandat, qui doivent être indépendants et impartiaux (comme ceux instaurés pour le processus de vérification au sein de la magistrature) ; durée du processus et des restrictions qui en découlent.

81. Point particulièrement important, aucune disposition ne prévoit que la décision d'inéligibilité ou de cessation du mandat est prise par un tribunal ou un autre organe indépendant.

82. Le nouvel article 176/2 prévoit que le processus se fonde sur une « déclaration des fréquentations », qui doit être remplie par les personnes faisant l'objet du contrôle d'intégrité, ainsi que sur « d'autres éléments, notamment les décisions des tribunaux albanais ou de juridictions étrangères »⁶². Aucune indication n'est donnée quant à ce qu'il faut entendre par « d'autres éléments », et le texte ne renvoie pas non plus à d'autres dispositions législatives susceptibles d'éclairer ce point. Il convient de saluer la présence d'une importante garantie contre la violation de l'interdiction de l'auto-incrimination, à savoir que la déclaration des fréquentations ne peut être utilisée qu'aux fins du contrôle de l'intégrité, et n'est pas reconnue dans les procédures pénales⁶³.

83. Il est curieux de placer les nouveaux articles 176/1 et 176/2 à cet endroit de la Constitution. Ils figureraient ainsi dans la partie 16, qui traite des « Mesures extraordinaires ». Aux termes de l'article 170, il est possible de prendre des mesures extraordinaires en raison d'un état de guerre, d'un état d'urgence, ou d'une catastrophe naturelle. Aucune de ces conditions ne semble pouvoir s'appliquer aux dispositions proposées. Par ailleurs, rien dans les deux nouveaux articles proposés n'indique qu'ils sont limités dans le temps ou qu'ils n'ont pas vocation à être permanents. Aucune disposition n'est précisée quant à leur mise en œuvre ou à leur éventuelle suspension, ni aucun critère mentionné pour déterminer quand ils devraient être en vigueur. Il est difficile de ne pas conclure que l'insertion de ces deux articles dans la partie 16 de la Constitution ne correspond pas à la logique du cadre constitutionnel existant.

⁶¹ Voir le rapport de 2015, CDL-AD(2015)036, paragraphe 151-155.

⁶² Pour que le processus prenne en compte les infractions commises à l'étranger, il serait également nécessaire de prévoir, outre les dispositions constitutionnelles, des accords de coopération spécifiques en matière pénale.

⁶³ Voir le Mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (loi sur la réévaluation), CDL-AD(2016)036, paragraphe 52.

84. Lors de la visite à Tirana, les auteurs de la proposition de loi ont évoqué plusieurs possibilités pour la mise en œuvre, notamment le recours à la procédure et aux structures retenues pour la « loi de décriminalisation ». De manière plus générale, les rapporteurs ont été informés que, au-delà des différentes solutions de mise en œuvre possibles, l'idée était d'appliquer aux responsables politiques, *mutatis mutandis*, le système de vérification mis en place pour les membres de l'appareil judiciaire.

85. La Commission de Venise n'a pas été invitée à évaluer les règles et les procédures instituées par la « loi de décriminalisation » (qui ne s'applique en fait qu'aux personnes « *condamnées à une peine d'emprisonnement par une décision définitive prononcée par un tribunal* »), et n'est pas à même d'apprécier si – ou dans quelle mesure – les conditions prévues par cette loi peuvent convenir pour le processus de vérification de l'intégrité des responsables politiques tel que prévu dans l'actuelle proposition de loi. Elle n'a pas non plus eu l'occasion d'étudier en profondeur la pratique actuelle concernant la mise en œuvre des règles du processus de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs.

86. La Commission ne peut que souligner que les responsables politiques et les autres responsables publics ne peuvent être soumis aux mêmes mécanismes de vérification de l'intégrité que les juges et les procureurs, compte tenu des caractéristiques spécifiques, en termes de statut et de droits, de chacune des deux catégories de personnes. Alors que les juges sont nommés pour un mandat permanent et bénéficient du principe d'inamovibilité, les responsables politiques sont élus ou nommés pour un mandat déterminé et temporaire. Il est difficile d'envisager d'appliquer aux responsables politiques, qui sont susceptibles de solliciter plus d'un mandat, un système conçu pour une opération extraordinaire et limitée dans le temps (telle que prévue par la Constitution albanaise pour les juges et les procureurs). Par ailleurs, les exigences en matière d'intégrité peuvent légitimement être plus élevées pour les juges et les procureurs, dont le travail doit être régi par les principes d'indépendance et d'impartialité. De ce point de vue, les critères de « *contacts* » qui sont proposés, outre qu'ils sont peu clairs, semblent excessifs s'agissant des responsables politiques. Enfin, il convient d'appliquer une approche différenciée pour ce qui est des institutions participant à l'évaluation de l'intégrité des deux catégories de personnes concernées (responsables élus/nommés).

3. Utilité spécifique des amendements constitutionnels proposés

87. Sans remettre en cause l'objectif légitime d'épuration de la classe politique albanaise – et en restant très ouverte quant à la nécessité de mettre en place de nouveaux outils législatifs –, la Commission observe que les modifications proposées n'interviennent pas dans une situation de *vide juridique*. De nombreuses modifications ont été apportées à la Constitution albanaise de manière à créer des fondements plus solides pour lutter contre la corruption, des membres de l'appareil judiciaire, mais aussi des autres citoyens, y compris les responsables politiques (voir les actuels articles 6/1, 45(3) et 179/a de la Constitution). Suite législative de l'article 6/1 de la Constitution faisant de l'intégrité une condition nécessaire pour l'accès aux fonctions publiques ou l'exercice de telles fonctions, la « loi de décriminalisation » a été adoptée afin d'instaurer la confiance dans l'administration et les institutions publiques. Plusieurs autres textes législatifs ont été adoptés dans ce domaine⁶⁴, dont les dispositions s'appliquent aux responsables élus ou nommés. En outre, dans le cadre de la réforme de la justice, de nouvelles institutions ont été mises en place dans le système albanais (bien qu'elles ne soient pas encore opérationnelles), parmi lesquelles le parquet spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption et le Bureau national d'enquête.

88. Il reste que la mise en œuvre de la réforme de la justice et le processus de contrôle de l'intégrité des membres de l'appareil judiciaire mené actuellement sont d'une importance cruciale.

⁶⁴ Loi sur la déclaration et la vérification du patrimoine et sur les obligations financières des élus et de certains agents de la fonction publique (loi n° 47/2017) ; loi antimafia (loi n° 70/2017).

Selon les informations dont dispose la Commission de Venise, ce dernier suit son cours malgré les contraintes et les difficultés, et va probablement donner lieu à une épuration en profondeur et à un vaste renouvellement de l'appareil judiciaire albanais. Fort de nouvelles institutions spécialisées, celui-ci devrait être en mesure, dans un avenir assez proche, d'apporter des solutions efficaces aux problèmes de la corruption et de l'influence de la criminalité organisée qui pèsent sur la gouvernance et la vie politique en Albanie.

89. Sur la base du texte proposé et en l'absence de tout projet de loi de mise en œuvre, et en prenant en compte l'environnement juridique actuel et les processus en cours en Albanie, la Commission de Venise a donc du mal à établir clairement quelle est l'utilité juridique spécifique des modifications proposées.

VI. Conclusions

90. Malgré son but légitime dans la situation actuelle de l'Albanie – écarter les auteurs d'infractions de la vie politique et de la gestion des affaires publiques à un haut niveau, et soustraire celles-ci à leur influence –, la proposition de modification constitutionnelle sur le contrôle de l'intégrité des responsables politiques ne contient pas les orientations et les garanties nécessaires, même au niveau constitutionnel, pour la mise en place d'un processus aussi vaste, complexe et sensible et ce qui a des conséquences graves pour les droits des personnes devant y être soumises. Tel que prévu dans le texte actuel, le dispositif manque de clarté et de certitude juridiques, tant en ce qui concerne sa portée et les motifs d'inéligibilité et de perte de mandat que pour son mécanisme d'application. En outre, il soulève à de nombreux égards des problèmes de proportionnalité.

91. La proposition de loi ne définit pas un certain nombre d'éléments essentiels, et ne précise pas notamment : i) ce que l'on entend par avoir des contacts avec certaines personnes ; ii) ce que l'on entend par être impliqué dans la criminalité organisée, et iii) ce que l'on entend par faire partie du cercle de personnes qui ont des contacts avec des personnes liées à la criminalité organisée.

92. On ne sait pas exactement quelles dispositions sont prévues pour encadrer la procédure de vérification. À l'exception de l'exigence d'une majorité des trois cinquièmes, aucune garantie n'est énoncée dans un texte qui est pourtant très détaillé en certains endroits. Ajouté au fait que deux dispositions essentielles seraient insérées au chapitre des « mesures extraordinaires » de la Constitution, cela peut laisser craindre que les procédures ordinaires régulières ne soient pas appliquées – ou qu'il ne soit pas prévu de les appliquer.

93. On ignore précisément à qui incombe la conduite du processus de vérification de l'intégrité des responsables publics et des candidats aux élections, et si cette tâche sera confiée à un organe judiciaire ou à un autre organe indépendant. Il n'apparaît pas non plus clairement si une exclusion serait permanente ou limitée dans le temps. Une incertitude juridique existe à cet égard. En outre, aucune garantie n'est mise en place pour éviter que le processus ne soit utilisé de manière arbitraire ou à des fins politiques.

94. S'agissant de son application aux élus, la proposition de loi est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et le Code de bonne conduite en matière électorale, car le nouveau motif d'exclusion proposé (avoir des contacts avec des personnes impliquées dans la criminalité organisée) pourrait très aisément être utilisé pour restreindre le droit de se présenter à des élections, quelle que soit la nature des « contacts ». En outre, la disposition ne prévoit pas que la décision de privation du droit d'être élu est prise par un tribunal ou un autre organe indépendant, ni que la restriction est de nature temporaire. En l'état, la modification proposée pourrait aisément conduire à des abus de pouvoir.

95. Pour ce qui est du volet concernant les responsables non élus, les incertitudes quant à la portée du processus et à son dispositif de mise en œuvre font qu'il est difficile de voir comment les droits énoncés à l'article 6 de la CEDH seront garantis si la proposition de loi est adoptée sous sa forme actuelle.

96. Du fait de ces incertitudes, la Commission de Venise se trouve elle aussi dans l'impossibilité de dire si la proposition de loi peut être considérée comme une réponse proportionnée à un problème de toute évidence réel en Albanie.

97. De plus, compte tenu des dispositions des articles 6/1, 45(3) et 179/a de la Constitution albanaise et de la législation prise pour leur mise en œuvre (en particulier la « loi de décriminalisation »), ainsi que des autres mécanismes démocratiques existants, l'utilité juridique spécifique des modifications proposées est peut-être mise en question.

98. Il appartient au parlement albanaise de décider des prochaines étapes concernant le projet de modification de la Constitution, par un dialogue constructif entre toutes les forces politiques et l'ensemble de la société, dans l'intérêt de la démocratie albanaise.

99. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaises pour toute assistance complémentaire sur cette question.