



Strasbourg, le 10 août 1998
<cdl\doc\summay\cdl-cr-pv4.f>

Diffusion restreinte
CDL-CR (98) PV4
Or. Engl

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**REUNION
DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ALBANIE
INSTAURE PAR LA SOUS-COMMISSION SUR LA REFORME
CONSTITUTIONNELLE
ET
DE LA COMMISSION CONSTITUTIONNELLE D'ALBANIE**

(Rome, Unidroit, 17 et 18 juillet 1998)

Le Groupe de travail sur l'Albanie, instauré par la Sous-commission sur la réforme constitutionnelle, elle-même créée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, a rencontré une délégation de la Commission constitutionnelle d'Albanie les 17 et 18 juillet à Rome, dans les locaux d'UNIDROIT et ce, afin d'examiner la version actuelle de la Constitution albanaise, telle qu'elle figure dans le document CDL (98) 68 et Annexes I et II. Certains passages du projet de Constitution ont fait l'objet d'une première analyse, tandis que d'autres ont été réexaminés.

PASSAGES DE LA CONSTITUTION FAISANT L'OBJET D'UN PREMIER EXAMEN

Section XV – Cour constitutionnelle

Article 166

Il est proposé de modifier légèrement cet article comme suit : "la Cour constitutionnelle garantit le respect de la Constitution..."

Article 167

En ce qui concerne le 1^{er} paragraphe, les deux variantes semblent acceptables, bien que la plupart des membres marquent une préférence pour la seconde solution, aux termes de laquelle les juges sont élus par différentes instances. Cette variante pose toutefois quelques problèmes. Il ne semble pas indiqué de conférer à la Conférence judiciaire nationale le pouvoir d'élire des juges,

car cela pourrait entraîner une politisation de la magistrature. Le Conseil supérieur de la justice ou la Haute Cour ont été proposés en tant qu'alternatives. En ce qui concerne le Conseil supérieur de la justice, le problème est que le Président de la République en est également le président honoraire. Ensuite, des arguments solides plaident en faveur d'une élection à la majorité qualifiée par l'Assemblée. Celle-ci pourrait toutefois se trouver dans l'impasse si une minorité décidait de bloquer la procédure d'élection.

En ce qui concerne le paragraphe 4, pour éviter toute politisation de la Cour constitutionnelle et prévenir l'apparition de tensions au sein de celle-ci, il serait préférable de donner à un organe externe le pouvoir d'élire le président.

Article 168

Si, compte tenu de la situation particulière de l'Albanie, il y a lieu de préconiser le principe de l'immunité des juges à la Cour constitutionnelle, l'autorité compétente pour lever celle-ci devrait être la Cour elle-même et non l'Assemblée.

Article 169

Le paragraphe 1.b prévoit un délai trop long en cas d'absence non justifiée, comme celles qui sont dues à une maladie. Il serait judicieux d'opérer une distinction entre les absences justifiées et celles qui ne le sont pas.

En ce qui concerne le paragraphe 1.c, la nécessité de prévoir l'âge de la retraite des juges à la Cour constitutionnelle est contestable.

Pour lever toute incertitude, il faudrait prévoir que la fin d'un mandat fasse l'objet d'une décision (déclaratoire dans la plupart des cas) de la Cour constitutionnelle.

Article 171

L'expression "private activity", trop large en anglais, signifie activité continue en albanais.

Article 172

Le point c) devrait envisager uniquement la question de la conformité des actes normatifs à la Constitution et aux traités internationaux. Le contrôle de leur conformité aux lois ordinaires devrait être confié à d'autres juridictions. Il faudrait en outre inclure les actes normatifs pris par des autorités qui ne sont pas des organes centraux.

Au point ç), le terme "disagreement" doit être compris dans le sens de conflit.

Au point d), il faudrait prévoir un renvoi à l'article 9.

Au point f), il serait préférable de parler d'épuisement des voies de recours ordinaires et non de résolution finale.

Article 173

La formulation de la deuxième phrase du 1^{er} paragraphe, qui fait écho à des événements récents, ne semble guère appropriée et devrait être remplacée par une référence plus positive aux compétences de la Cour constitutionnelle.

Article 174

Le terme "acceptance" utilisé dans le 1^{er} paragraphe doit être compris dans le sens d'admissibilité.

Plusieurs membres préféreraient remplacer le paragraphe 2 par une phrase faisant référence à un quorum *et* à la majorité des juges présents.

Article 175

Le nombre de députés prévu au point 1.c semble insuffisant.

Au point 1.d, il faudrait prévoir un renvoi au paragraphe 2 de l'article 137, afin de préciser clairement que les tribunaux ne peuvent s'adresser à la Cour constitutionnelle de leur propre initiative.

Il est difficile de savoir si les personnes morales sont reprises au point 1.f ou 1.g.

Section VIII – Juridictions

Article 127

Au 1^{er} paragraphe, il serait préférable d'indiquer qu'il existe trois degrés d'instance.

La possibilité, prévue au paragraphe 3, de réélire un membre de la Haute Cour est contraire au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Les juges de la Haute Cour doivent être élus soit à vie, soit pour une durée déterminée sans possibilité de réélection.

Article 128

Le Conseil supérieur de la justice n'étant pas une juridiction, il serait préférable d'intégrer cet article dans une section distincte de la Constitution.

Le paragraphe 2 devrait préciser que les juges élus par la Conférence judiciaire nationale doivent émaner des divers niveaux de juridictions.

On pourrait envisager de faire explicitement référence au droit d'être entendu dont jouit tout juge faisant l'objet d'une procédure disciplinaire ou d'une nouvelle affectation.

Article 130

En ce qui concerne la question de l'immunité, les considérations exprimées à propos de la Cour constitutionnelle sont également applicables ici. Les décisions relatives à la levée d'immunité d'un juge ne devraient pas être prises par l'Assemblée.

Article 132

Le 1^{er} paragraphe pourrait être amendé comme suit : " the High Court has review jurisdiction and original jurisdiction in the cases established by law." L'expression "review jurisdiction" doit être comprise dans le sens du terme allemand *Revision*.

Il faudrait supprimer le paragraphe 3, qui semble incompatible avec le système judiciaire albanais, de tradition continentale.

Article 133

Au paragraphe 2, le terme "publish" doit être compris dans le sens de "permettre l'accès à".

Il faudrait supprimer le paragraphe 4.

Article 134

Le 1^{er} paragraphe est devenu inutile et devrait être supprimé.

Le 1^{re} membre de phrase du paragraphe 2 pourrait être intégrée à l'article 127.

Article 135

Voir plus haut la remarque concernant l'article 171.

Article 137

La 2^{ème} phrase du 1^{er} paragraphe semble redondante.

Section IX – Bureau du Procureur

Articles 139 et 140

Aux termes des deux projets de Constitution (voir Annexe II au doc. CDL (98) 68 pour la seconde version), le procureur général sera nommé et révoqué par le Président de la République sur proposition du premier ministre. Cette procédure le soumet à la volonté du Gouvernement. Il faudrait au moins écarter la possibilité d'une révocation sur proposition du premier ministre. Les procureurs devraient être indépendants. Ce principe s'applique non seulement aux procureurs ordinaires, mais également au procureur général, bien que cela signifie, dans ce dernier cas, que personne n'assume devant l'opinion publique la responsabilité des poursuites.

Ce problème ne comporte aucune solution simple et efficace. Les membres du Groupe de travail préfèrent accorder aux procureurs un statut identique à celui des juges et faire intervenir le Conseil supérieur de la justice dans les décisions qui les concernent (voir le paragraphe 7 de

l'article 128). Le procureur général pourrait avoir un statut semblable à celui d'un haut magistrat et être élu pour une durée déterminée sans possibilité de réélection.

Section II/Titre V – Conseil de l'Assemblée

Articles 86-88 et 86-90 de la variante figurant à l'Annexe I du document CDL (98) 68

Faire siéger les présidents des régions au Conseil comme le prévoit la variante transforme le Conseil en 2^{ème} chambre et modifie ainsi la nature de cet organe. Cette proposition intéressante et novatrice pourrait toutefois poser des problèmes.

Si l'on ne peut contester les fonctions consultatives du Conseil, le rôle accordé à ce dernier par l'article 87.a dans le processus législatif est problématique. On pourrait essentiellement objecter au fait que certains membres de l'Assemblée, qui ont été élus sur les mêmes bases que les autres, seraient ponctuellement transférés vers une seconde chambre, perdraient leur droit de vote dans la première chambre et ne disposeraient plus que d'un veto suspensif.

C'est surtout pour cette raison que la variante proposée dans le corps du document CDL (98) 68 semble préférable. Le Conseil fonctionnerait comme une commission de l'Assemblée et examinerait les projets de loi avant l'Assemblée plénière. Les membres de l'Assemblée faisant également partie du Conseil conserveraient ainsi leur droit de vote au sein de l'Assemblée.

La majorité prévue par cette variante semble toutefois excessive et pourrait entraîner le blocage du processus législatif. Si la majorité des 3/5 est retenue, le Conseil ne devrait pas avoir la possibilité de bloquer les projets de loi au-delà d'une certaine période. Une majorité absolue semble toutefois suffisante, tant au niveau du Conseil que de l'Assemblée. En ce qui concerne les propositions de nomination, on pourrait faire en sorte que les avis du Conseil soient contraignants.

Section VI – Pouvoirs locaux

Article 111

Le terme "local governance" utilisé dans toute cette partie de la traduction anglaise doit être compris dans le sens de "local government".

En ce qui concerne les autres entités mentionnées au 1^{er} paragraphe de l'article 111, la création de districts a été envisagée.

Article 114

La délégation albanaise explique que la seconde phrase du paragraphe 2 fait référence aux obligations imposées aux collectivités locales par des lois particulières et non par des lois générales.

Article 115

Il faudrait modifier le paragraphe 1.c "ont le droit de recevoir et d'affecter..."

Article 116

Cet article devrait précéder l'article 113.

Article 117

La délégation albanaise explique que le préfet n'a pas le pouvoir d'annuler les décisions prises par les collectivités locales. Il doit se contenter de les suspendre et de saisir les tribunaux de la question.

Ce texte n'énonce toutefois pas très clairement les pouvoirs du préfet et il faudrait ajouter "dont les pouvoirs seront définis par la loi".

Article 118

La dissolution d'un organe élu est une mesure extrême à n'utiliser que dans des cas exceptionnels. Il serait préférable que l'Assemblée décide à la majorité absolue de suspendre l'organe concerné. Cette suspension ne devrait être transformée en dissolution que si ledit organe n'a pas introduit de recours devant la Cour constitutionnelle dans les délais prescrits.

Par ailleurs, de telles mesures s'imposent également en ce qui concerne les organes exécutifs, qui ne sont pas concernés par la version actuelle de l'article.

Section XVI – Revision de la Constitution

Article 176

Bien que la Constitution albanaise soit très détaillée, les modalités de révision énoncées aux paragraphes 4 et 5 de l'article 176 (2/3 des membres de l'Assemblée + référendum) sont extrêmement rigoureuses. Cette procédure est indiquée pour quelques amendements entraînant une restriction des droits de l'homme, mais pas pour la totalité des modifications. Si la majorité prévue est celle des 2/3, le référendum ne semble pas nécessaire. Si la majorité qualifiée est retenue, il pourrait être judicieux de préciser que le référendum ne sera organisé qu'à la demande d'un nombre important de députés.

Section XVII – Dispositions transitoires et finales

Article 177

Le terme "pas" fait défaut dans la traduction anglaise. Il faudrait indiquer plus clairement que le juge ordinaire doit soumettre les projets de lois contraires à la Constitution à la Cour constitutionnelle pour examen et qu'il ne peut décider lui-même de ne pas les appliquer.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le délai de 12 mois n'est pas suffisant.

Article 178

Il faudrait supprimer le paragraphe 2.

Article 179

Le délai prévu au paragraphe 2 pourrait être réexaminé.

Article 180

Cet article a été modifié dans la version albanaise et se lit désormais comme suit : "Dans les deux ou trois ans suivant l'entrée en vigueur de la présente Constitution, l'Assemblée doit voter les lois nécessaires à la résolution équitable des litiges relatifs aux expropriations et confiscations effectuées avant l'entrée en vigueur de la Constitution, sur la base des critères énoncés à l'article 48 de la présente."

PASSAGES DE LA CONSTITUTION FAISANT L'OBJET D'UN NOUVEL EXAMEN

Section I – Principes de base

Article 3

Le texte de cet article devrait être modifié comme suit : "l'indépendance politique de l'Etat et l'intégrité du territoire...".

Article 8

Les membres de la Commission de Venise réitèrent leurs réserves concernant le 1^{er} paragraphe, car celui-ci pourrait entraîner des problèmes au niveau international. La meilleure solution serait de supprimer ce paragraphe. Si des considérations politiques s'y opposent, il conviendrait à tout le moins de supprimer le terme "national" ou, mieux encore, les termes "droits nationaux", et de les remplacer par une référence à l'héritage culturel.

Article 9

Au paragraphe 2, il faudrait rappeler que la Cour constitutionnelle est compétente à cet égard.

Article 12

Au paragraphe 2, le terme "contrôle civil" semble suffisant.

Article 14

Le 1^e paragraphe pourrait faire référence à une possibilité offerte aux minorités de s'adresser également à l'administration publique dans leur propre langue, conformément à la loi. La délégation albanaise préférerait aborder ce problème dans le cadre de l'article 20.

Section II – Droits de l'homme et libertés fondamentales

Article 17

Première phrase : il faudrait supprimer le terme "fondamental" précédant le mot "droits".

Article 18

La traduction anglaise est impropre. Le texte albanais s'est inspiré d'une proposition formulée par la Commission et prévoit, au paragraphe 2, que nul ne peut faire l'objet de discrimination pour certaines raisons et, au paragraphe 3, que toute discrimination à raison de l'un des motifs énoncés au paragraphe 2 est illégale, sauf si elle est justifiée par des motifs raisonnables et objectifs.

Article 20

Il faudrait modifier le 1^{er} paragraphe comme suit : "... leurs droits et libertés".

La délégation albanaise explique que la traduction du paragraphe 2 n'est pas tout à fait exacte et que la version originale contient les termes "enseigner et recevoir un enseignement dans leur langue maternelle". Il faut interpréter ceci comme une obligation faite à l'Etat de réunir les conditions nécessaires à un tel enseignement. Aucune référence supplémentaire à l'enseignement ne semble donc requise dans le cadre de cet article.

Article 21

Le texte de la variante II est préférable. Les membres de la Commission de Venise auraient toutefois souhaité que la peine de mort soit explicitement proscrite.

Article 28

Cet article devrait être remplacé par le texte suivant :

"1. Toute personne privée de liberté a le droit d'être immédiatement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de cette mesure, ainsi que des accusations portées contre elle. Toute personne détenue ou arrêtée sera informée qu'elle n'est pas obligée de s'exprimer et qu'elle a le droit de communiquer sans délai avec un avocat. Elle aura également le moyen d'exercer ses droits.

2. Toute personne privée de liberté en application de l'article 27.2.c comparaitra dans les 48 heures devant un juge, qui se prononcera en faveur du maintien en détention ou de la libération dans les 48 heures suivant la réception des pièces.

Toute personne placée en détention préventive peut faire appel de la décision du juge. Toute personne privée de liberté a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable ou d'être libérée sous caution.

3. Dans tous les autres cas, toute personne dont la privation de liberté a été ordonnée par une personne autre que le juge peut à tout moment s'adresser à un juge, qui statuera dans les 48 heures sur la légalité de cette mesure.

4. Toute personne privée de liberté a le droit de recevoir un traitement humain dans le respect de la dignité humaine."

Article 37

Au paragraphe 3, le terme "immédiat" pourrait être supprimé.

Article 40

La différence de signification entre les paragraphes 1 et 2 n'est pas claire et la formulation du paragraphe 2 est trop large. Le paragraphe 2 pourrait être supprimé et le droit de refuge pourrait être remplacé par une référence plus actuelle au droit d'asile.

Article 41

L'article 41 sera remplacé par le texte suivant : "afin de protéger ses droits, intérêts et libertés constitutionnels et légaux ou lorsque des accusations sont portées contre elle, toute personne a droit à un procès équitable et public, dans un délai raisonnable, devant un tribunal indépendant et impartial instauré par la loi.

Article 48

Le paragraphe 3 semble trop généreux en ce qu'il prévoit un dédommagement pour toutes les limites de l'exercice du droit de propriété. Ces dédommagements pourraient être limités aux limitations équivalant à une expropriation.

Article 54

La dernière partie du paragraphe 3 "qui pourraient porter atteinte ..." devrait être supprimée.

Article 60

L'avocat du peuple devrait défendre tous les droits, intérêts et libertés et pas seulement les droits de l'homme et les libertés. Le terme "illégaux" pourrait être supprimé.

Le paragraphe 3 devrait être mis en concordance avec l'article 136.

Article 63

Le paragraphe 4 devrait faire référence aux informations à transmettre.

Section III – L'Assemblée

Article 64

Les paragraphes 1 et 2 devraient être réexaminés ensemble, par exemple en prévoyant un nombre précis de circonscriptions.

Article 66

Le paragraphe 2 n'est applicable qu'en cas de guerre. Il devrait être intégré au 1^{er} paragraphe, et ce, dans des termes plus clairs.

Article 73

La première phrase devrait se lire "A deputy shall not be held responsible...". La deuxième phrase prévoit une exception à la règle de l'immunité en cas de diffamation. La délégation albanaise précise que ce terme a une signification très claire et très étroite dans le langage

juridique albanais. Les membres de la Commission en prennent bonne note, mais préféreraient néanmoins que cette phrase soit supprimée.

Article 77

Le paragraphe 2 pourrait définir les pouvoirs des commissions d'enquête.

Section IV – Président de la République

Article 96

Une liste des actes du Président ne requérant pas le contreseing du premier ministre ou du ministre compétent sera ajoutée.

Section VII – Actes juridiques et traités internationaux

Article 121

La délégation albanaise confirme que le terme "règlements" (normes hiérarchiquement inférieures à la loi), utilisé dans cet article, couvre toutes les normes inférieures à la loi visées aux articles 119 et 120.

Section X – Référendum

Article 143

Le point de savoir si une question revêt une importance particulière au sens de l'article 141 ne devrait pas être laissé à l'appréciation de la Cour constitutionnelle.

LISTE DES PARTICIPANTS

**MEMBRES DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR LA
DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

ALBANIA

Mr Luan OMARI, Vice President, Albanian Academy of Science

CYPRUS:

Mr Michael TRIANTAFYLIDIS, Chairman of the Council of the University of Cyprus, Former President of the Supreme Court and former Attorney-General of the Republic (Apologised/Excusé)

ITALY:

M. Antonio LA PERGOLA, Avocat Général, Cour de Justice des Communautés européennes
Président de la Commission européenne pour la démocratie par le droit

LIECHTENSTEIN:

M. Gerard BATLINER, Membre du Conseil Scientifique du Liechtenstein Institut

MALTA:

Mr Joseph SAID PULLICINO, Chief Justice

SPAIN:

Mr Luis LOPEZ GUERRA, Vice President, General Council of the Judiciary

SWITZERLAND:

M. Giorgio MALINVERNI, Professeur à l'Université de Genève (Chairman/Président)

* * * * *

SPECIAL GUESTS

ALBANIA

Mr Kastriot ISLAMI, Deputy Prime Minister

Mr Arben IMAMI, Minister of State for Legislative Reform and for Relations with the People's
Assembly, Co-Chairman of the Albanian Parliamentary Commission
for the drafting of the Constitution

Mr Sabri GODO, Co-Chairman of the Albanian Parliamentary Commission for the drafting of the
Constitution

Mr Leontiev CUCI, Member of the Constitutional Commission, Chairman of the Parliamentary
Commission for Economic Affairs

Mr Kristaq TRAJA, Albanian Parliamentary Commission for the drafting of the Constitution

Mr Krenar LOLOCI Albanian Parliamentary Commission for the drafting of the Constitution

IRELAND:

Mr Matthew RUSSELL, Former Senior Legal Assistant to the Attorney General

COUNCIL OF EUROPE - LODE PROGRAMME

Mr Alain DELCAMP, Directeur du Service des Commissions du Sénat (Apologised/Excusé)

COUNCIL OF EUROPE - CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES IN EUROPE

Mr Nicolas LEVRAT, Université Libre de Bruxelles, Centre de droit public (Apologised/Excusé)

SECRETARIAT

Venice Commission

Mr Gianni BUQUICCHIO

Mr Thomas MARKERT

Ms Helen MONKS

Council of Europe

Mr Andreas PAPACONSTANTINOU, Special Representative of the Secretary General in Albania