

AVIS SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES AU JUDICIAIRE DANS LA CONSTITUTION TRANSITOIRE DE LA REPUBLIQUE D'ALBANIE

par
M. Antti SUVIRANTA
(Finlande)

Introduction

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise son avis sur le chapitre VI («L'organisation du judiciaire et de la Cour constitutionnelle») de la Constitution transitoire de la République d'Albanie. En tant que l'un des rapporteurs de la Commission sur l'Albanie, j'ai été prié de présenter mes observations sur ce chapitre.

Le chapitre VI est divisé en trois sous-chapitres:

- I. Le système judiciaire
- II. La Cour constitutionnelle
- III. Dispositions transitoires

Globalement, le chapitre VI me paraît exhaustif et cohérent, et capable de bien remplir son rôle en tant que fondement constitutionnel de l'organisation et de l'exercice du pouvoir judiciaire, y compris la juridiction constitutionnelle. Néanmoins, plusieurs commentaires suivront sur les détails du sous-chapitre I. Je n'ai pas d'observations détaillées à faire sur le contenu des sous-chapitres II et III.

Les normes du Conseil de l'Europe dans ce domaine n'ont pas besoin d'être assurées par la seule Constitution, elles peuvent l'être par l'ensemble du système juridique. Le chapitre VI de la Constitution transitoire traite en fait de plusieurs questions concernant le système judiciaire et la Cour constitutionnelle qui doivent être régies par la législation de droit commun et par d'autres textes de degré inférieur. On ne pourra déterminer si le droit albanais dans ce domaine est conforme aux normes du Conseil de l'Europe qu'en soumettant à l'examen toute la trame des textes juridiques.

I. *Le système judiciaire*

Le sous-chapitre sur le système judiciaire couvre, outre le système de cours et tribunaux, les procureurs (articles 13 et 14) et les gens de loi (article 16). Je n'ai pas de commentaires particuliers en ce qui concerne ces parties du sous-chapitre en question.

Article 2

La Constitution ne prévoit pas expressément un examen judiciaire des décisions administratives (y compris les décisions des services administratifs locaux). En revanche, le Conseil des ministres est chargé d'abroger les actions illégitimes des ministères et autres organes centraux de l'administration publique (article 37 du chapitre IV), et les ministres abrogeront en conséquence les ordonnances et instructions illégales des organes, entreprises et institutions subordonnés (article 40 du chapitre IV). Il semble, malgré ces dispositions, que la possibilité de promulguer une législation sur l'examen judiciaire des décisions administratives sur la base du paragraphe 3 de l'article 55 autrement que par voie d'amendement constitutionnel dépende de l'interprétation de la Constitution.

Article 5

Selon cet article, le judiciaire est constitué, entre autres, de tribunaux militaires. Cela étant, les juges des tribunaux militaires ne sont mentionnés ni à l'article 10 (sur l'immunité et les garanties pour les juges) ni à l'article 15 (sur l'autorité qui détermine la nomination, le remplacement et la responsabilité disciplinaire des juges).

Article 6

Garantir l'indépendance de la Cour de cassation, notamment vis-à-vis du pouvoir politique, sans l'isoler totalement des valeurs de la société en général est une tâche difficile. L'élection du président, du vice-président et des autres juges de la cour par l'Assemblée populaire (parlement) pour un mandat limité, même si la durée de ce mandat est de sept ans avec possibilité de réélection, constitue un certain danger pour l'indépendance de la cour.

Lorsque le président et les vices-présidents sont élus par l'Assemblée populaire sur proposition du Président de la République, la Constitution n'indique pas expressément si l'Assemblée populaire est seulement libre d'approuver ou de désapprouver la proposition du président ou si elle peut substituer une autre personne à celle proposée par le président.

On ne peut, à mon avis, remettre en question la possibilité de révoquer un juge de la Cour de cassation avant la fin de son mandat par une décision motivée dans les cas graves mentionnés au paragraphe 4 de l'article 6, même si le pouvoir de prendre une telle décision est confiée à l'Assemblée populaire. Mais précisément en raison de la compétence discrétionnaire restreinte pour ce type de décision, le pouvoir décisionnel en la matière pourrait, à mon sens, être confié aussi à la Cour constitutionnelle, par exemple.

Article 10

Cet article contient certaines garanties importantes pour les juges des tribunaux de première instance et les cours d'appel. Cependant, le mandat de ces juges et les raisons pouvant motiver une sanction ou leur révocation ne sont pas définies dans la Constitution. A mon avis, c'est une lacune dans la protection constitutionnelle de l'indépendance du judiciaire. Toutefois, le troisième paragraphe dudit article renferme une disposition selon laquelle aucune loi ne peut limiter les garanties pour les juges telles qu'elles sont prévues par les normes

internationales. Dans la mesure où de telles normes incluent les conditions applicables au mandat des juges ou aux motifs pour lesquels ils peuvent être sanctionnés ou révoqués, ces conditions sont ainsi protégées par la Constitution aussi.

D'après le troisième paragraphe de l'article 5, l'organisation des tribunaux est régie par la loi, et d'après le second paragraphe de l'article 10, l'immunité des juges de tribunaux de première instance et des cours d'appel peut être levée, et ils ne peuvent être destitués que par un organe compétent, dans les cas et selon les procédures prévus par la loi. Les lois devraient donc définir le mandat des juges des tribunaux de première instance et des cours d'appel ainsi que les motifs susceptibles de justifier une sanction ou une révocation selon des modalités dont il faut espérer qu'elles garantiraient l'indépendance, l'impartialité et le bon fonctionnement du judiciaire.

Les documents qui m'ont été remis pour rédiger des observations comprennent des statuts «définissant la fonction et l'administration du Haut Conseil de justice». Selon le préambule de ces statuts, ces derniers ont été approuvés par le Haut Conseil de justice conformément au troisième paragraphe de l'article 15 du chapitre VI de la Constitution transitoire. Dans ledit paragraphe, le Haut Conseil (suprême) de justice est en fait autorisé à approuver des statuts qui définissent les modalités de fonctionnement et d'action du conseil. Cela étant, selon l'article 8 de ce statut, le conseil A ou, s'agissant des avertissements, le ministre de la Justice A est autorisé à appliquer certaines mesures disciplinaires, révocation incluse, aux juges et aux juges adjoints pour manquement à la discipline et à l'éthique inhérentes à ce poste et pour incompétence professionnelle. Les cas dans lesquels les juges peuvent être révoqués sont énumérés de manière plus détaillée à l'article 9.

Le contenu matériel des articles 8 et 9 de ces statuts est, à mon avis, difficilement compatible avec l'autorisation prévue au troisième paragraphe de l'article 15 du chapitre VI de la Constitution transitoire: il ne concerne pas «la manière dont le Conseil suprême de Justice fonctionne et agit»; le second paragraphe de cet article, selon lequel le conseil précité est le «seul organe qui détermine la nomination, le remplacement et la responsabilité disciplinaire des juges», ne l'autorise pas non plus à établir des normes définissant quels types de mesures disciplinaires peuvent s'appliquer aux juges et dans quels cas ces mesures peuvent être infligées. Ces questions relèvent, à mon avis, des «cas et procédures» dont traite le second paragraphe de l'article 10 du chapitre VI de la Constitution transitoire et devraient donc être «prévues [uniquement] par la loi», c'est-à-dire par une loi de l'Assemblée populaire, ainsi que le stipulent les articles 15 et 16 du chapitre II de la Constitution transitoire. Par ailleurs, le troisième paragraphe de l'article 15 du chapitre VI de la Constitution transitoire peut difficilement habiliter le Conseil suprême de justice à déléguer une partie de ses pouvoirs disciplinaires sur les juges au ministre de la Justice, c'est-à-dire à l'exécutif.

Même si on laisse de côté la question de savoir si le Conseil suprême de justice a outrepassé ses attributions en approuvant les articles 8 et 9 des statuts, le contenu de ces articles suscite quelques commentaires défavorables. Les raisons indiquées à l'article 8 pour justifier l'application de mesures disciplinaires (à l'exception de la révocation) à des juges sont, de mon point de vue, extrêmement vagues et diverses et, de ce fait, susceptibles d'intimider les juges et de restreindre l'indépendance du judiciaire. C'est vrai aussi pour certains motifs justifiant la révocation de juges, énumérés à l'article 9: le fait de ne pas réussir un test professionnel, le fait de manquer périodiquement à la discipline inhérente à leur poste, le fait de démontrer par leurs actes qu'ils sont professionnellement incompétents, le fait de commettre des actes que la moralité réprouve. On pourrait dire naturellement que la composition et les traditions du Conseil suprême de justice garantiront dans la pratique qu'il administrera avec équité ces dispositions en dépit de leur caractère vague et divers. Ne serait-il pas préférable d'éviter de formuler pareilles dispositions, afin d'encourager les juges à accomplir leur tâche de façon indépendante et sans crainte?

Article 15

La composition du Conseil suprême de justice me paraît être une source de problèmes. Il est important d'avoir un système valable et efficace de procureurs. Cela dit, l'auteur des poursuites est l'une des parties impliquées dans une procédure pénale devant le tribunal et, compte tenu de l'impartialité des tribunaux et du principe de l'égalité des armes, il est, semble-t-il, étrange de permettre à l'une des parties A au Procureur général, directement, et à son cabinet, indirectement A d'avoir son mot à dire concernant la nomination, le remplacement et la responsabilité disciplinaire des juges. Par ailleurs, étant donné que la Constitution transitoire ne définit pas la composition du cabinet du Procureur général, ledit cabinet pourrait même représenter une majorité à la réunion générale chargée d'élire neuf membres du Conseil suprême de justice.

Conclusion

Comme on l'a vu plus haut, le chapitre VI de la Constitution transitoire peut, à mon avis, remplir correctement sa fonction en tant que fondement constitutionnel de l'organisation et de l'exercice du pouvoir judiciaire, juridiction constitutionnelle incluse. Cependant, j'ai aussi indiqué qu'elle devait être complétée au moins par une législation de droit commun, notamment en ce qui concerne les immunités et les garanties pour les juges en dessous du niveau de la cassation. La durée de mandat de ces juges devrait être fixée d'avance et être assez longue A à vie, de préférence, c'est-à-dire jusqu'au départ à la retraite A et les motifs justifiant une révocation ou une autre mesure disciplinaire devraient être suffisamment spécifiques et précis.