



Strasbourg, le 11 février 1999

<cdl\doc\1999\cdl\1-F>

Diffusion restreinte
CDL (99) 1
Or. Eng.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA COMPATIBILITÉ DE LA PEINE CAPITALE
AVEC LA CONSTITUTION ALBANAISE**

par

M. Giorgio MALINVERNI (Suisse)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (Pologne)

**AVIS
SUR LA COMPATIBILITÉ DE LA PEINE CAPITALE
AVEC LA CONSTITUTION ALBANAISE**

1. INTRODUCTION

Le 25 janvier 1999, le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de consulter la Commission de Venise sur la compatibilité de la peine capitale avec la Constitution albanaise. Cette demande d'avis a été adressée à la Commission de Venise par M. Bruno Haller, greffier de l'Assemblée, le 27 janvier 1999.

M. Malinverni et M^{me} Suchocka ont, en qualité de rapporteurs, présenté leurs observations; leur avis a été transmis au Bureau de l'Assemblée le 11 février 1999.

Cet avis sera soumis pour adoption à la Commission plénière lors de sa 38^e réunion, à Venise, les 22-23 mars 1999.

2. AVIS DE LA COMMISSION DE VENISE

Objet de l'avis

La Commission de Venise a déjà eu l'occasion d'examiner la question de la peine de mort et de son application en Albanie. Dans son «Avis sur le projet de constitution soumis à référendum populaire le 6 novembre 1994» (voir Commission de Venise, Rapport annuel d'activités pour 1994), la Commission, invoquant notamment le Protocole n° 6 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH), avait critiqué la disposition du projet de constitution permettant, pour les crimes les plus graves, d'appliquer la peine de mort aux personnes de sexe masculin âgées d'au moins 18 ans (article 19 du projet de constitution). Lors de l'élaboration de l'actuelle Constitution albanaise, les membres de la Commission de Venise ont plaidé en faveur de l'adoption d'une disposition abolissant spécifiquement la peine capitale. Dans leurs avis sur les parties I et II du projet de constitution approuvé par la Commission constitutionnelle le 21 avril 1998, MM. Batliner, Malinverni et Russell avaient fait observer que les deux variantes de l'article 7 de la partie II du projet, consacré au droit à la vie, n'interdisaient ni ne permettaient expressément le recours à la peine capitale, et avaient recommandé que cette position fût précisée. (Voir, respectivement, les documents CDL (98) 50, 47 rév. et 49). Il s'agit à présent d'examiner la compatibilité entre la peine capitale et la Constitution albanaise du 21 octobre 1998.

Il est apparu judicieux de commencer par examiner, dans le cadre de l'ensemble de la Constitution, le texte des articles consacrés au droit à la vie, et plus particulièrement de l'article 21.

La Commission estime en outre que, bien qu'elle n'ait pas été chargée de formuler des observations sur les engagements contractés par l'Albanie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, ces derniers doivent néanmoins être pris en compte dans l'examen des conséquences de certaines dispositions constitutionnelles, et ce non seulement en raison de l'importance accordée au droit international par la Constitution et des dispositions prévoyant son applicabilité directe (article 122), mais également en raison de l'osmose croissante entre le droit interne et le droit international et du fait que, en ce qui concerne les droits de l'homme

fondamentaux, il devient de plus en plus artificiel d'opérer une distinction entre les obligations d'un Etat selon qu'elles découlent de son ordre constitutionnel ou du droit international public. On constate, dans le domaine juridique européen, une tendance croissante – qui transparait dans les arrêts rendus par les Cours constitutionnelles (et les juridictions équivalentes), régulièrement publiés dans le Bulletin de jurisprudence constitutionnelle de la Commission de Venise – à voir le contrôle de constitutionnalité inclure un contrôle du respect des obligations imposées par les traités, voire à se superposer à celui-ci.

Article 21

L'article 21 de la Constitution albanaise dispose simplement que:

«La vie de toute personne est protégée par la loi.»

N'y figure donc pas une affirmation du droit à la vie aussi catégorique que celle que l'on pourrait trouver dans d'autres Constitutions, pas davantage qu'une interdiction expresse de la peine capitale (voir, au contraire, par exemple, les constitutions de la Croatie (article 21), du Portugal (article 24), de la Roumanie (article 22), de la Slovaquie (article 15), de la Slovénie (article 17) ou de «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (article 10).).

De plus, ce n'est pas la Constitution, mais la loi qui est censée protéger la vie de l'individu.

On pourrait donc soutenir que l'article 21 de la Constitution albanaise, malgré la protection qu'il accorde indubitablement à la vie de l'individu, laisse une certaine latitude au pouvoir législatif pour imposer la peine capitale dans certaines circonstances, pour peu que des garanties juridiques existent.

Cet article ne saurait toutefois être interprété isolément du reste de la Constitution. En outre, l'examen du contexte (touchant tant à l'ordre constitutionnel qu'au droit international, et notamment au droit international applicable en Europe) jette une lumière totalement différente sur l'interprétation qu'il y a lieu de donner de cet article.

Absence de mention explicite de la peine capitale dans la Constitution albanaise

L'article 21 de la Constitution albanaise ressemble étroitement à la première phrase de l'article 2, paragraphe 1 de la CEDH, et pourrait même être considéré comme modelé sur celui-ci, lequel dispose que «le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi». Mais il est significatif de constater que cet article 2, paragraphe 1 de la CEDH se poursuit en abordant explicitement la question de la peine capitale, en énonçant qu'il n'existe qu'une seule circonstance dans laquelle une personne peut être condamnée et mise à mort : «la mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi». Quant au paragraphe 2 de ce même article, il prévoit un certain nombre d'autres cas dans lesquels la mort n'est pas considérée comme infligée en violation de cet article.

Or, aucune disposition de la sorte n'est prévue par la Constitution albanaise, dans laquelle la protection de la vie par la loi est énoncée sans aucune exception. Si la peine capitale avait été envisagée, il aurait dû en être fait mention à l'article 21 de la Constitution, sur le modèle de l'article 2 de la CEDH, dont il s'inspire. Cela est d'autant plus remarquable que de maints autres droits énoncés dans la deuxième partie de la Constitution, consacrée aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, se voient limitées par de nombreuses exceptions (voir par exemple, dans le chapitre consacré aux droits et libertés individuels, les exceptions prévues par les articles 26, 27, 29, 34, 35, 37 et 43). Le fait qu'aucune exception explicite à la protection de la vie n'apparaisse dans la Constitution, alors que de nombreux autres droits font l'objet de limitations précises, montre clairement que, dans le cas de la protection de la vie, aucune dérogation à ce droit, revêtant en particulier la forme de la peine capitale, n'a été envisagée.

Il convient enfin de noter qu'une structure et une logique similaires sont utilisées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel l'Albanie est partie depuis le 4 octobre 1998. Là encore, une fois affirmé le droit à la vie, des dispositions spécifiques sont énoncées concernant la peine capitale (article 6), ce qui montre bien que si la possibilité de permettre la peine de mort avait été envisagée, la Constitution albanaise aurait dû la prévoir expressément.

Interprétation de dispositions constitutionnelles similaires par la jurisprudence constitutionnelle

La Constitution lituanienne comporte sur le droit à la vie une disposition très similaire à celle de la Constitution albanaise; son article 19 dispose en effet que «le droit à la vie de chacun est protégé par la loi». La Cour constitutionnelle lituanienne s'est récemment penchée sur cet article dans le cadre de l'affaire n° 2/98 concernant la conformité avec la Constitution de la peine capitale prévue à l'article 105 du code pénal. Un certain nombre d'autres questions de constitutionnalité ont été examinées à cette occasion mais, après avoir considéré les autres droits et exceptions à ceux-ci figurant dans la Constitution, la Cour constitutionnelle lituanienne, concluant à l'inconstitutionnalité de la peine capitale, a jugé que, dans sa formulation, l'article 19 ne souffrait aucune exception permettant à l'Etat de priver quiconque de sa vie.

Par ailleurs, dans la section 5 de son arrêt, spécifiquement consacrée à la question de la protection de la vie par la loi conformément à l'article 19 de la Constitution, la Cour a jugé qu'il était particulièrement difficile de soutenir l'argument selon lequel la vie serait protégée par la loi, alors que cette même loi permettrait de priver une personne de sa vie. La possibilité existe toujours de commettre une erreur (et des erreurs judiciaires se sont produites dans de nombreux pays en matière de peine capitale), erreur qu'il n'est ensuite plus possible de rectifier. La Cour a par ailleurs noté que la seule éventualité qu'une personne innocente puisse être condamnée à mort n'était pas conforme au droit à la vie garanti par la Constitution.

Il est clair que le même raisonnement doit s'appliquer à la protection de la vie affirmée à l'article 21 de la Constitution albanaise. Une loi qui permettrait d'imposer la peine capitale ne peut donner de garanties suffisantes que la vie d'une personne sera protégée par la loi conformément à cet article.

Il convient enfin de noter que la vie des personnes peut être protégée même en l'absence d'une disposition constitutionnelle explicite à cet effet. Dans une décision récente (K 26/96 du 28 mai 1997), le Tribunal constitutionnel polonais a estimé que la vie représentait un principe constitutionnel même en l'absence de toute disposition concernant directement la protection de la vie dans la Constitution de ce pays. Le Tribunal constitutionnel a estimé que, dans la mesure où le principe d'un Etat démocratique régi par la prééminence du droit ne pouvait être réalisé que sous forme d'une communauté de personnes dont l'attribut fondamental est la vie, la protection de celle-ci devait être considérée comme un principe constitutionnel, quand bien même celui-ci ne figurerait pas explicitement dans la Constitution.

Le contexte constitutionnel albanais

Mis à part l'article 21, plusieurs dispositions de la Constitution albanaise entretiennent un rapport étroit avec le droit à la vie. C'est ainsi, en particulier, que l'article 17, paragraphe 2, dispose qu'aucune limitation aux droits et libertés sanctionnés par la Constitution ne peut «porter atteinte à l'essence des droits et libertés». Or, le droit à la vie est le plus important de tous les droits et de toutes les libertés prévus par la Constitution, et peut même être considéré comme l'essence de tous les autres droits et libertés car, sans lui, ceux-ci seraient dépourvus de toute valeur. Dans la Constitution albanaise, le rôle primordial du droit à la vie se traduit par sa place au premier rang des droits et libertés individuels garantis au chapitre II de la partie II, consacrée aux droits et libertés fondamentaux de la personne humaine, et par le fait qu'il figure parmi les droits essentiels dont le respect ne souffre aucune exception, même en temps de guerre (article 175). Il est donc possible d'en conclure que la peine capitale, qui constitue la négation même du droit à la vie, ne saurait être imposée sans que l'essence des autres droits et libertés inscrits dans la Constitution albanaise ne soit reconnue en violation de l'exigence de l'article 17.

Le préambule affirme, en outre, que la Constitution a été rédigée dans la ferme intention d'œuvrer en faveur de la protection de la dignité humaine, élevant ainsi cette notion à un rang tout particulier, dans la mesure où cet engagement prévaut sur l'ensemble de la Constitution. De fait, cet aspect fondamental transparaît dans l'article 3, où la dignité de l'individu est affirmée comme l'un des fondements de l'Etat. La protection de la dignité humaine revêt une importance toute particulière pour ce qui est de l'application de la peine capitale; elle est discutée plus loin.

L'article 25 de la Constitution est ainsi formulé: «Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants». L'interdiction de tels traitements apparaît dans de nombreux instruments internationaux, et notamment à l'article 3 de la CEDH, ainsi que dans la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, deux instruments auxquels l'Albanie est partie.

Le parallèle entre la peine de mort et la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants a souvent été établi. C'est ainsi que la Constitution roumaine affirme avec la plus grande fermeté le lien indissociable qui existe entre ces deux éléments, et ce en les traitant dans un seul et même article (article 22, consacré au droit à la vie et à l'intégrité physique et mentale), ainsi formulé:

- «1. Le droit à la vie ainsi que le droit à l'intégrité physique et psychique de la personne sont garantis.
2. Nul ne peut être soumis à la torture ni à aucune punition ou traitement inhumain ou dégradant.
3. La peine de mort est interdite.»

Les motifs qui justifient une association aussi étroite entre la peine capitale et des traitements cruels, inhumains ou dégradants ainsi qu'avec le déni de dignité ont été évoqués par la Cour constitutionnelle sud-africaine dans l'affaire ayant opposé l'Etat d'Afrique du Sud et Makwanyane et Mchunu (State v. Makwanyane and Mchunu, Arrêt n° CCt/3/94 du 6 juin 1995, cité aussi par CJ Gleeson de la Cour suprême de Nouvelle-Galles-du-Sud, cour d'appel pénale, dans l'affaire R. v. Boyd n° 60605/94); Le juge Chaskalson a statué à cette occasion:

«La mort est une peine cruelle et la procédure judiciaire, qui s'accompagne nécessairement d'une incertitude dans l'attente de savoir si la sentence sera exécutée ou non, ajoute encore à cette cruauté. Il s'agit également là d'une peine inhumaine dans la mesure où, de par sa nature même, elle implique la négation de l'humanité de la personne exécutée, en même temps qu'elle revêt un caractère dégradant en privant le condamné de toute dignité et en le traitant comme un objet devant être éliminé par l'Etat.»

Le rapport Franck du 15 septembre 1994 sur l'abolition de la peine capitale, soumis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (Doc. 7154), s'appuie sur les mêmes arguments.

La Cour européenne des Droits de l'Homme s'est également penchée avec attention sur cette question dans l'affaire Soering c. Royaume-Uni (dont l'arrêt est reproduit dans la Série A, n° 161), à l'occasion de laquelle elle a estimé que l'extradition vers un pays dans lequel l'intéressé risquait d'être exposé au «phénomène du couloir de la mort» pouvait constituer une violation de l'article 3 de la CEDH. Des préoccupations similaires sous-tendent l'interdiction de l'extradition que comportent de nombreux accords d'extradition dès lors qu'existe un risque de voir la personne extradée soumise à la peine capitale et aux souffrances inévitables que celle-ci comporte.

L'idée qui prévaut ici est que, bien que le droit interne d'un pays puisse ne pas reconnaître le caractère cruel, inhumain ou dégradant en soi de la peine capitale, la réalité est toute différente. La peine capitale expose en effet ceux auxquels elle est appliquée à une procédure longue à l'issue incertaine, à des angoisses et à des tourments, pour enfin les priver de leur humanité même; cette situation et ses effets, inévitables et inhérents à la peine capitale, peuvent être clairement considérés comme ressortissant à des traitements cruels. Dans la pratique, l'article 25 de la Constitution albanaise ne laisse donc aucune place à la possibilité d'appliquer la peine capitale.

Le contexte constitutionnel européen

Enfin, la constitutionnalité de la peine capitale en Albanie bénéficie d'un éclairage particulier lorsqu'elle est examinée à la lumière des instruments juridiques européens qui en forment le contexte. J. Solyom, dans son opinion concordante formulée à l'appui de la décision n° 23/1990 de la Cour constitutionnelle hongroise (24 octobre 1990) sur

la constitutionnalité de la peine capitale en Hongrie, recommandait que le point de vue prévalant actuellement au niveau international à l'égard de la peine capitale fût pris en compte comme cadre de référence objectif par la Cour constitutionnelle. De même, la Cour constitutionnelle lituanienne a examiné le contexte européen dans son arrêt du 9 décembre 1998, pour parvenir à la conclusion que «l'abolition de la peine capitale est en train de devenir une norme universellement reconnue».

Dans le contexte du Conseil de l'Europe, le Protocole n° 6 à la CEDH apparaît particulièrement pertinent. Bien qu'il s'agisse là d'un protocole facultatif, l'intention de le ratifier est devenue une condition préalable à l'adhésion de tout Etat au Conseil de l'Europe. Dans sa Résolution 894 (1988), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a placé ce Protocole n° 6 sur la liste des conventions dont la signature et la ratification doivent être considérées comme hautement prioritaires. Elle a, par la suite, catégoriquement appelé, dans sa Résolution 1044 (1994), à l'abolition de la peine de mort – appel qu'elle a réitéré de façon tout aussi catégorique dans sa Résolution 1097 (1996). Depuis l'adhésion de la Lettonie au Conseil de l'Europe en 1994, tous les nouveaux Etats membres se sont engagés à signer la CEDH ainsi que ses protocoles, dont le Protocole n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, l'Albanie s'est engagée à signer, ratifier et mettre en œuvre le Protocole n° 6, en temps de paix, dans les trois ans suivant cette adhésion, et à appliquer un moratoire sur les exécutions jusqu'à l'abolition totale de la peine capitale. La Déclaration finale du 2^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 11 octobre 1997) a une nouvelle fois appelé à l'abolition universelle de la peine capitale, insistant sur l'importance du maintien des moratoires entre-temps. Les Résolutions 1111 (1997) et 1145 (1998) ont condamné les violations de ces moratoires intervenues dans deux Etats membres du Conseil de l'Europe.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a insisté sur le fait que la protection du droit à la vie figurait parmi les dispositions les plus centrales de la CEDH. L'importance du droit à la vie et de l'interdiction de la torture (article 3 de la CEDH) a été récemment réaffirmée par la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt rendu le 9 octobre 1997 dans l'affaire *Andronicou et Constantinou c. Chypre* (Recueil n° 52/1997-VI, pp. 2059 sq., § 171), qui a rappelé à cette occasion que:

«L'article 2 se place parmi les articles primordiaux de la Convention (...). A l'instar de l'article 3 de la Convention, il consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe. Il faut donc en interpréter les dispositions de manière étroite. Cette assertion est particulièrement vraie des exceptions définies au paragraphe 2 (...).»

On se reportera en outre à l'arrêt rendu dans l'affaire *McCann c. Royaume-Uni* (Série A, n° 324). Ces préoccupations sont également à la base de la décision rendue par la Cour dans l'affaire *Soering*, évoquée plus haut.

Il est donc possible d'affirmer sans risque d'erreur que la dimension nationale et la dimension internationale du droit européen vont, de façon à la fois indépendante et concourante, dans le sens de l'abolition de la peine capitale. L'évolution dans cette direction apparaît clairement et tend à devenir une caractéristique essentielle de l'ordre juridique européen. L'application de la peine de mort n'est plus tolérée aujourd'hui; quant à la possibilité de prononcer cette peine, lorsqu'elle existe encore, elle n'est acceptée que dans les strictes limites qu'impose la logique de transition. Les constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe ne peuvent être interprétées isolément de ces considérations.

3. CONCLUSIONS

La Commission estime que la Constitution albanaise ne comporte aucune disposition explicite qui autorise, interdise ou abolisse la peine capitale.

Il convenait donc d'examiner la question de la constitutionnalité de la peine capitale dans le cadre d'une analyse des dispositions correspondantes de la Constitution à la lumière de l'ensemble de la Constitution, des engagements internationaux contractés par l'Albanie et de l'évolution de la situation internationale à cet égard.

La Commission note l'importance toute particulière accordée par la Constitution albanaise au droit à la vie, bien que les termes dans lesquels ce droit a été exprimé ne soient pas aussi catégoriques qu'ils le pourraient, ainsi qu'à la protection de la dignité humaine. Elle rappelle en outre que cette même Constitution ne prévoit aucune exception à la protection du droit à la vie; ce fait, couplé à la constatation que des exceptions sont explicitement prévues pour divers autres droits et libertés, permet sans difficulté de conclure que les auteurs de la Constitution ont bien eu l'intention de ne permettre aucune limitation quant au droit à la vie. En outre, la portée de l'article 25 de la Constitution, qui énonce l'interdiction de la torture et de toute autre peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant, combinée à l'importance primordiale accordée à la dignité de la personne par l'article 3 de la Constitution et à l'engagement de la protéger qui figure dans le préambule, est telle qu'elle rend impossible dans la pratique de prononcer et d'appliquer la peine capitale sans violer ce faisant les principes constitutionnels. La Commission note enfin que l'existence de la peine capitale n'est plus acceptable dans l'ordre juridique européen, sauf dans les strictes limites qu'impose la logique de transition, et que son application n'est plus tolérée.

Eu égard:

– à l'absence d'une base constitutionnelle explicite permettant le recours à la peine capitale;

– à l'absence de toute exception (explicite ou implicite) à la protection de la vie énoncée à l'article 21 de la Constitution, qui ne reprend que le principe général inscrit à l'article 2 de la CEDH (droit à la vie) mais non l'exception à celui-ci (peine capitale);

– au rôle important accordé à la protection de la vie qui découle de son inscription au premier rang des droits énoncés par la Constitution;

– à l'obligation de veiller à ce que toute limitation aux droits et libertés énoncés par la Constitution ne viole pas l'essence même de ces droits et libertés;

– au fait que l'interdiction, par la Constitution, de toute torture, peine ou traitement cruel, inhumain ou dégradant et que l'importance essentielle accordée à la dignité de la personne (article 3 et préambule de la Constitution) ne laissent dans la pratique aucune place à la possibilité de prononcer et d'appliquer la peine capitale en Albanie;

– à l'évolution de l'ordre juridique européen dans le sens d'une abolition de la peine capitale;

la Commission estime que la peine capitale ne saurait être considérée comme conforme à la Constitution albanaise.