



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 juin 2004

Restreint
CDL (2004) 049
Or. angl.

Avis no. 295/2004

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

PROJET D'AVIS
CONCERNANT LA RELATION ENTRE
LE PROJET DE LOI SUR LES CRITÈRES ET CONDITIONS
À ÉTABLIR POUR LA RÉORGANISATION
DU DÉCOUPAGE TERRITORIAL ADMINISTRATIF
DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE
ET LA LOI DE LA RÉPUBLIQUE D'ALBANIE
RELATIVE À L'ORGANISATION
ET AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

par
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

1. Le Parlement albanais a demandé au Conseil de l'Europe d'évaluer le projet de loi sur les critères et conditions à établir pour la réorganisation du découpage territorial administratif de la République d'Albanie. A l'occasion de cette évaluation, un problème est apparu en ce qui concerne, d'une part, la relation entre le projet de loi et la loi albanaise relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales et, d'autre part, les critères permettant de résoudre d'éventuels conflits entre les deux lois.

2. L'origine de ce problème réside dans le fait que la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales a été approuvée à la majorité des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. L'article 81 par. 2 de la Constitution exige une telle majorité notamment pour les lois régissant « l'organisation et le fonctionnement des institutions prévues par la Constitution ». Ainsi que le déclare son préambule, la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales se fonde sur les articles 108 à 115 de la Constitution.

3. Les dispositions de l'article 81 par. 2 de la Constitution concernant les lois qui exigent la majorité des trois cinquièmes de l'Assemblée peuvent peut-être être interprétées comme impliquant l'existence de ce que l'on appelle des lois organiques. Cependant, le chapitre 1 de la Septième Partie de la Constitution, qui contient des dispositions relatives aux actes normatifs et à leur hiérarchie, ne reconnaît pas l'existence de telles normes. Ainsi, l'article 116 par. 1 dispose que « les actes normatifs qui produisent des effets sur tout le territoire de la République d'Albanie sont :

- a) la Constitution ;
- b) les accords internationaux ratifiés ;
- c) les lois ;
- d) les actes normatifs du Conseil des ministres ».

4. Il semble justifié d'interpréter l'ordre dans lequel les actes normatifs sont mentionnés à l'article 116 par. 1 comme établissant leur hiérarchie. Cette interprétation peut être corroborée par l'article 122 par. 2 qui confirme la place des accords internationaux ratifiés, entre la Constitution et les lois : « Un accord international qui a été ratifié par une loi a une autorité supérieure aux lois de l'Etat qui ne sont pas compatibles avec lui ».

5. Ainsi, la Septième Partie de la Constitution, intitulée « Actes normatifs et accords internationaux », ne fait aucune distinction entre les lois approuvées à la majorité simple et celles mentionnées à l'article 81 par. 2, qui nécessitent la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée. Il s'agit d'un argument fort en faveur de la thèse selon laquelle les lois se situent toutes au même niveau infraconstitutionnel et il n'y a pas de hiérarchie entre les lois approuvées à la majorité qualifiée et les autres lois.

6. Si cette interprétation est acceptée, les conflits entre ces deux types de lois devraient être résolus conformément aux principes de la *lex posterior* et de la *lex specialis*.

7. Si le projet de loi est considéré comme incompatible avec la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales, il annulera et remplacera cette dernière, en sa qualité de *lex posterior*. Si l'on admet l'interprétation proposée ci-dessus de la hiérarchie des normes selon la Constitution albanaise, il en sera ainsi que le projet de loi soit adopté à la majorité simple ou – parce qu'il est réputé concerner « l'organisation et le fonctionnement des

institutions prévues par la Constitution » – à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée.

8. Selon son article 1^{er}, le projet de loi a pour finalité de « déterminer les critères nécessaires pour évaluer, d'une part, l'efficacité des collectivités locales à fusionner, et, d'autre part, les solutions qui pourraient être envisagées à la place de la fusion, et de déterminer les conditions nécessaires à la réorganisation du découpage territorial administratif de la République d'Albanie, ainsi que les instruments et délais nécessaires pour y parvenir ». La loi relative à l'organisation et au fonctionnement des collectivités locales traite de la « Réorganisation des collectivités locales » à son chapitre X. Cependant, les critères à appliquer pour évaluer la nécessité de fusionner des collectivités locales inefficaces et pour envisager d'autres solutions que la fusion obligatoire (articles 3-4 du projet de loi), les moyens permettant de promouvoir la fusion volontaire (article 5 du projet de loi) ou les solutions et délais structurels pour la préparation administrative de la réforme ne concernent pas l'organisation et le fonctionnement des collectivités locale au point que le projet de loi relèverait de l'article 81 par. 2 de la Constitution et nécessiterait la majorité des trois cinquièmes pour être approuvé.