



Strasbourg, le 16 juin 2014

CDL-AD(2014)016
Or. angl.

Avis n° 754 / 2014

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

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS AUX
CODES DE PROCEDURE PENALE ET DE PROCEDURE CIVILE**

D'ALBANIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 99^e session plénière
(Venise, 13-14 juin 2014)**

sur la base des observations de

**M. Péter PACZOLAY (président honoraire)
M. Cyril RIBIČIČ (membre, Slovénie)**

I. Introduction

1. Par lettre en date du 17 mars 2014, le ministre albanais de la Justice, M. Nasip Naço, a demandé un avis sur le projet de loi portant modification de la loi n° 8116 du 29.3.1996, « Code de procédure civile de l'Albanie », modifiée et sur le projet de loi portant modification de la loi n° 7905 du 23.3.1995, « Code de procédure pénale de l'Albanie », modifiée (CDL-REF(2014)015).

2. Cette demande s'inscrit dans le cadre d'une coopération accrue entre la Commission de Venise et les autorités albanaises aux fins de la réforme du système judiciaire albanais, demandée par le ministre dans une lettre du 14 octobre 2013.

3. Le 21 novembre 2013, une délégation de la Commission de Venise, composée de M. Sergio Bartole, accompagné de M. Schnutz Dürr du Secrétariat et du Chef adjoint du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana, M. Olsi Dekovi, a rencontré (dans l'ordre chronologique) : le président de la Cour constitutionnelle albanaise, M. Bashkim Dedja, le vice-ministre de la Justice, M. Arben Isaraj, le ministre des Affaires étrangères, M. Dimitir Bushati, et le ministre d'Etat chargé des relations avec le Parlement, M. Ilirjan Celibashi, pour discuter de la réforme du système judiciaire.

4. Parallèlement à ces discussions, le ministre de la Justice a aussi rencontré, le 21 septembre à Bruxelles, le président de la Commission de Venise, M. Gianni Buquicchio, accompagné de la secrétaire adjointe de la Commission de Venise, M^{me} Simona Granata-Menghini.

5. Sur la base de ces réunions, le ministre a recensé, dans une lettre du 7 janvier 2014, six domaines de réforme dans lesquels il a demandé l'aide de la Commission de Venise :

1. Système de freins et de contrepoids entre les pouvoirs judiciaire, exécutif et législatif et au sein du système judiciaire lui-même ;
2. Redéfinition du statut de la Cour suprême dans la Constitution (aussi appelé « High Court » en anglais) ;
3. Réforme du fonctionnement du Conseil supérieur de la justice ;
4. Amélioration de l'administration judiciaire ;
5. Amélioration de la procédure de nomination du procureur général et définition du rôle du Conseil des procureurs ;
6. Amélioration du statut des juges de la Cour constitutionnelle dans la Constitution et définition du rôle de la Conférence judiciaire nationale.

6. La portée des réformes envisagées, présentée dans la lettre du 7 janvier 2014 et examinée en février 2014 à Tirana, est donc très vaste et suppose une révision constitutionnelle et des amendements législatifs.

7. Une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Sergio Bartole et Peter Paczolay, accompagnés de M. Schnutz Dürr du Secrétariat et du chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana, M. Marco Leidekker, s'est rendue les 18 et 19 février 2014 à Tirana où elle a rencontré (dans l'ordre chronologique) :

- le ministre de la Justice, M. Nasip Naço, et le vice-ministre de la Justice, M. Ildir Peçi,
- le président de l'Union des juges, M. Ervin Metalla,
- le président de la Cour suprême (ou Haute Cour), M. Xhezair Zaganjori,
- le chef adjoint du Conseil supérieur de la justice, M. Elvis Cefa,
- le secrétaire général du Cabinet du président, M. Arben Idrizi,
- le président du Barreau, M. Maksim Haxhia,
- le procureur général, M. Adriatik Llalla,
- ainsi que la délégation de l'UE et des experts de l'UE et de la CEPEJ.

8. M. Péter Paczolay et M. Cyril Ribičič ont agi en qualité de rapporteurs pour cet avis qui tient compte des observations des rapporteurs et des informations obtenues lors des visites susmentionnées. A sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2013), la Commission a autorisé la transmission des résultats des visites aux autorités albanaises avant la session plénière suivante (CDL(2014)021).

9. Suite à un échange de vues avec le vice-ministre de la Justice, M. Peçi, le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 99^e session plénière (Venise, le 13-14 juin 2014).

II. Observations préliminaires

10. Les deux projets d'amendements ont la même structure et leur teneur est très similaire. Ils prévoient la possibilité d'infliger des amendes aux avocats et aux procureurs qui retardent les procédures judiciaires en raison de leur absence ou pour un autre motif et excluent l'accès à la Cour suprême dans certains cas. Le présent avis porte tout d'abord sur les amendements au Code de procédure civile et ne renvoie au Code de procédure pénale que si se posent des questions différentes de celles soulevées au sujet du Code de procédure civile.

11. Le présent avis repose sur une traduction en langue anglaise des projets d'amendements, des articles pertinents des Codes de procédure civile et pénale et des exposés des motifs. Il se peut que certaines des questions soulevées soient dues à des problèmes de traduction.

III. Code procédure civile

A. Article 1^{er} – ajout d'un nouvel article 341/1 permettant d'infliger des amendes aux avocats

12. Les projets d'amendements prévoient la possibilité d'infliger des amendes allant jusqu'à 50 000 ALL aux avocats (et aux procureurs) qui retardent indûment la procédure judiciaire, soit en étant absents, soit par d'autres moyens.

13. Il est indiqué dans l'exposé des motifs que les amendements à la loi sur la profession d'avocat adoptés en 2012 n'ont pas réglé la question de la sanction des avocats régulièrement absents aux audiences civiles ou pénales. Cette sanction améliorerait l'administration de la justice conformément aux normes de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Si l'exposé des motifs en tant que tel n'est pas l'objet du présent avis, il convient de préciser que le droit d'être jugé dans un délai raisonnable est un aspect important des normes énoncées à l'article 6, mais que cet article ne préconise pas de sanctionner les avocats. Il serait préférable d'exprimer l'idée selon laquelle en adoptant ces amendements, l'Albanie cherche à respecter le principe d'un procès dans un délai raisonnable énoncé à l'article 6 de la Convention.

14. Lors des réunions, les autorités ont expliqué qu'une telle sanction était nécessaire, car il était fréquent que les avocats albanais ne soient pas présents aux audiences pour retarder la procédure. Le président de l'Union des juges a reconnu qu'il arrivait que des avocats soient absents, ce qui entraînait des reports d'audiences. Il a toutefois précisé qu'il était fréquent que les avocats soient soumis à un chantage de leurs clients à cette fin. Sanctionner les avocats ne résoudrait pas le problème.

15. Dans certains pays, la non-comparution d'une partie à une audience civile entraîne un jugement par défaut contre la partie absente. Il existe naturellement des exceptions lorsque

d'autres intérêts doivent être préservés, par exemple l'intérêt supérieur d'un enfant, mais l'introduction d'une telle disposition dans le Code de procédure civile pourrait, dans la plupart des cas, contribuer à éviter de sanctionner l'avocat qui n'aurait plus intérêt à être absent si la procédure ne s'en trouvait pas retardée.

16. En principe, il est acceptable d'infliger des amendes aux avocats qui retardent délibérément la procédure judiciaire tant que les principes d'un procès équitable sont respectés. Aucune sanction automatique ne peut être prévue et les circonstances doivent être examinées au cas par cas.

17. Le projet d'article 341/1 du Code de procédure civile prévoit la possibilité d'une sanction seulement si l'absence ou tout autre retard n'a « pas de cause raisonnable » et si la sanction peut être infligée uniquement « après l'audition de l'avocat ou du procureur ». Le juge est contraint de se demander s'il existait « un obstacle à la participation » [à la procédure]. Il doit donc examiner les circonstances du retard causé par l'avocat. La charge de la preuve d'un retard causé par l'avocat incomberait ainsi au juge et l'avocat pourrait apporter la preuve que le retard avait une cause raisonnable.

18. Conformément au projet d'article 341/1, le montant de l'amende doit être fonction du préjudice causé par l'absence ou le retard. Ce renvoi bienvenu au principe de proportionnalité devrait être étendu pour couvrir non seulement le préjudice objectif mais aussi la situation subjective de l'avocat.

19. Les projets d'amendements devraient préciser que ce n'est pas la non-participation à telle ou telle étape de la procédure (*court* « *proceedings* »), mais l'absence à une « audience » (*court* « *hearing* ») qui peut entraîner une amende, à moins qu'il ne s'agisse que d'un simple problème de traduction. A l'inverse, la disposition « empêche de manière injustifiée ou retarde le déroulement normal de la procédure » (c'est nous qui soulignons) pourrait à l'inverse être trop étroite. Les avocats peuvent retarder la procédure non seulement au niveau des audiences, mais aussi à d'autres stades de la procédure.

20. Des amendes peuvent aussi être infligées aux procureurs. Or une procédure disciplinaire pourrait être suffisante. Si les rédacteurs jugent toutefois nécessaire d'infliger des amendes aux procureurs également, il conviendrait de veiller à ce que l'amende ne soit pas couverte par l'Etat, que le procureur représente.

21. Pour finir, pour ne pas priver la disposition de son objet, l'audition de l'avocat ne devrait pas retarder la procédure.

B. Article 2 – Nouvel article 432/1 du Code de procédure civile excluant certains types de recours devant la Cour suprême.

22. Le retard accumulé par la Cour suprême (quelque 12 000 affaires) est un problème majeur qui a été soulevé dans la lettre du 7 janvier et lors des réunions tenues à Tirana. De nombreuses affaires pendantes ont trait à des questions de biens immeubles¹. Le ministre de la Justice et le président de la Cour suprême sont convenus de la nécessité pour la Cour de réduire sa charge de travail par une plus grande uniformisation des décisions.

23. Dans les décisions d'uniformisation, la Cour suprême en formation plénière se prononce sur les dispositions de la loi qui ont été interprétées différemment par diverses cours d'appel ou, à titre préventif, lorsque des divergences d'interprétation sont vraisemblables. Ces

¹ Le 31 juillet 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt pilote dans une affaire de propriété type : Manushaqe Puto et autres c. Albanie (requêtes n^{os} 604/07, 43628/07, 46684/07 et 34770/09).

décisions constituent un précédent faisant autorité et devraient permettre de statuer dans des affaires similaires plus rapidement. Etant donné qu'elles ne sont pas abstraites mais correspondent à des affaires précises, la délégation de la Commission de Venise n'émet aucune objection à cette pratique.

24. Il semble cependant que ce type de décision ne suffira pas à lui seul à résorber l'arriéré dans un délai raisonnable. En 2013, 5 600 affaires ont été réglées par la Cour suprême, mais 5 400 nouvelles affaires ont été enregistrées.

25. Il a été proposé, lors des réunions, de transformer la Cour suprême en véritable cour de cassation qui ne recueillerait pas de preuves mais examinerait des points de droit uniquement. De plus, aucune juridiction du premier degré ne devrait relever de la Cour suprême. La délégation de la Commission de Venise a appuyé cette idée.

26. Le projet d'article 432/1 retient une autre approche *a priori* complémentaire. Il conserve la possibilité générale de former un pourvoi devant la Cour suprême, mais exclut celle de la saisir dans 11 cas qui concernent pour l'essentiel des décisions de procédure intermédiaires et des recours contre des décisions de nullité.

27. Cette idée d'exclure des recours devant la Cour suprême semble raisonnable et pourrait en fait contribuer à une réduction du nombre de saisines de la Cour. Il n'est toutefois pas certain que ces exclusions soient suffisantes s'il demeure possible de saisir la Cour sur le fond.

C. Article 3 – Dispositions transitoires

28. Lors des réunions à Tirana, il a été demandé à la Commission de Venise si l'impossibilité de faire recours devant la Cour, dans les cas prévus par le projet d'article 432/1 du Code de procédure civile, pouvait aussi s'appliquer aux affaires déjà pendantes devant la Cour suprême.

29. Les membres de la délégation ont dit douter qu'il s'agisse uniquement d'une simple question de procédure et se sont demandé si l'on ne pourrait pas y voir une limitation du droit d'accès à un tribunal si les affaires, dont certaines étaient éventuellement pendantes depuis des années, étaient annulées. Le projet d'article 3 règle ce problème : les affaires déjà pendantes devant la Cour suprême ne sont pas concernées par l'exclusion prévue par le projet d'article 432/1, ceci évite la possibilité d'affecter la substance des droits de la défense des personnes concernées.

IV. Code de procédure pénale

A. Article 1^{er} - ajout d'un article 431/1 au Code de procédure pénale prévoyant des amendes pour les avocats

30. Le projet d'article 431/1 du Code de procédure pénale est identique au projet d'article 168/1 du Code de procédure civile. Même si le rôle de l'avocat de la défense est plus important au pénal que celui des avocats de parties à une procédure civile, les considérations relatives à l'article 168/1 valent aussi pour l'article 431/1. Dans l'application de cette disposition, les garanties susmentionnées (par exemple la charge de la preuve, l'audition de l'avocat, la proportionnalité de l'amende fixée) doivent être appliquées avec la prudence nécessaire pour éviter des jugements arbitraires contre des avocats et des procureurs.

B. Article 2 – ajout d'un article 432/1 au Code de procédure pénale excluant l'accès à la Cour suprême dans certains cas

31. Le projet d'article 432/1 est analogue au projet d'article 432/1 du Code de procédure pénale dans la mesure où la saisine de la Cour suprême est exclue dans des types d'affaires donnés.

32. Au pénal, l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit un droit de recours contre des sanctions pénales, doit être respecté. Le projet d'article 432/1 exclut pour l'essentiel les recours contre des décisions favorables à l'accusé ou à la personne reconnue coupable ou un deuxième recours non prévu par l'article 2 du Protocole n° 7 de la Convention. Ces exceptions semblent donc acceptables.

33. Comme pour le Code de procédure pénale, on peut cependant se demander si ces amendements entraîneront une réduction suffisante de la charge de travail de la Cour suprême.

C. Article 3 – Dispositions transitoires

34. L'article 3 des projets d'amendements dispose que les affaires pendantes devant la Cour suprême ne sont pas visées, ce dont il faut se féliciter.

V. Conclusions

35. Dans l'ensemble, les projets d'amendements aux Codes de procédure civile et de procédure pénale sont conformes aux normes et contribueront à l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire albanais.

36. Les amendes qu'il est prévu d'infliger aux avocats qui retardent la procédure judiciaire sont acceptables si les garanties prévues par le projet sont appliquées de manière à exclure tout arbitraire.

37. L'exclusion de certains types de recours devant la Cour suprême est acceptable à condition que le droit de recours prévu à l'article 2 du Protocole n° 7 à la Convention soit garanti dans les affaires pénales. Il se peut que ces amendements se traduisent effectivement par une réduction du nombre de saisines de la Cour suprême. On peut toutefois douter que cette réduction sera suffisante pour avoir des répercussions notables sur la charge de travail de la Cour suprême. Le projet d'amendement ne porte pas sur la proposition de transformer la Cour en cour de cassation traitant uniquement de points de droit en appel.

38. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités albanaïses pour toute assistance complémentaire concernant les projets d'amendements aux Codes de procédure civile et de procédure pénale et en particulier des réformes plus vastes du système judiciaire albanais.