



Strasbourg, 14 octobre 2019

CDL-AD(2019)023

Avis n° 952 / 2019

Or. angl.

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

ALBANIE

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI

**RELATIF À L'ACHÈVEMENT
DES PROCESSUS DE TRANSITION EN MATIÈRE DE PROPRIÉTÉ**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 120^e session plénière
(Venise, 11-12 octobre 2019)**

sur la base des observations de

**M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
M^{me} Monika HERMANN (membre a. i., Allemagne)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Filippo FONTANELLI (expert)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Analyse	4
A.	Contexte de la demande	4
B.	Contributions précédentes de la Commission de Venise	7
C.	Portée de la demande et de l'avis.....	9
D.	Contenu du projet de loi et des lois connexes relatives aux questions de propriété ...	9
E.	Cadre constitutionnel national et droit international.....	12
F.	Évaluation	13
G.	Observations complémentaires	20
III.	Conclusions.....	23

I. Introduction

1. Par une lettre en date du 10 mai 2019, le président du Parlement albanais, M. Gramoz Ruçi, a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi relatif à l'achèvement des processus de transition en matière de propriété en république d'Albanie (ci-après « le projet de loi ») en accordant une attention particulière à ses articles 7 et 9.
2. Les autorités albanaïses ont par ailleurs mis à la disposition de la commission la traduction de la loi n° 111/2018 relative au cadastre, de la loi n° 9948 du 7 juillet 2008 relative à l'examen de la validité juridique de la création de titres de propriété concernant de terres agricoles ainsi que du rapport d'évaluation sur la réorganisation des institutions de propriété et la révision du cadre juridique de la propriété, qui a été établi en juin 2018, lors de l'élaboration du projet de loi, par un groupe de travail interinstitutionnel.
3. La traduction en anglais de ces textes et du rapport parlementaire sur le projet de loi qui les accompagne a été fournie par les autorités albanaïses. Le présent avis pourrait donc contenir des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
4. Pour l'élaboration du présent avis, M. Dimitrov (Bulgarie), M. Kask (Estonie) et M^{me} Hermanns (Allemagne) sont intervenus en qualité de rapporteurs pour la Commission de Venise et M. Fontanelli (Italie) en qualité d'expert pour la DGI. Les 18 et 19 septembre 2019, une délégation de la Commission de Venise, composée de MM. Philip Dimitrov, Oliver Kask et Filippo Fontanelli (expert international), accompagnés de M^{me} Silvia Grundmann, cheffe de la division des institutions démocratiques et des droits fondamentaux du Secrétariat, s'est rendue en Albanie. La délégation s'est entretenue avec le Premier ministre, le ministre du Tourisme et de l'Environnement, des représentants de tous les autres ministères concernés (ministère de la Justice, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Agriculture, ministère des Infrastructures et de l'Énergie, ministère des Finances et de l'Économie et ministère de l'Europe et des Affaires étrangères), l'avocat de l'État, le directeur de l'Agence nationale du cadastre nouvellement créée et des représentants d'organismes anciens et existants traitant des questions relatives aux biens immobiliers (Bureau d'enregistrement des biens immobiliers – ci-après ZRPP, Agence de gestion des biens – ci-après AGB, Agence pour la légalisation et l'urbanisation des zones informelles – ci-après ALUIZNI), des parlementaires, des membres de l'autorité judiciaire, des représentants des collectivités locales, l'avocat du peuple (médiateur), des représentants de la société civile, des experts, des représentants de diverses associations concernées et d'autres parties prenantes. La Commission de Venise tient à remercier les autorités albanaïses de leur hospitalité et de l'excellente préparation de cette visite.
5. Le présent avis a été établi sur la base des contributions des rapporteurs et des informations fournies par leurs interlocuteurs au cours de la visite. Le projet d'avis a été examiné par les sous-commissions sur les droits fondamentaux, sur la protection des minorités et sur l'égalité de genre lors d'une réunion conjointe tenue le 10 octobre 2019. À l'issue d'un échange de vues, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 120^e session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019).

II. Analyse

A. Contexte de la demande

6. La question des droits de propriété en Albanie est l'une des plus complexes qui se soient posées après le changement de régime de 1990 ; elle entrave en effet le développement économique du pays depuis cette date. Le cadre juridique peut au mieux être qualifié de fragmenté, complexe et incohérent. Les tribunaux nationaux ont été submergés par des affaires relatives aux biens immobiliers, de même que la Cour européenne des droits de l'homme, et c'est encore le cas à l'heure actuelle.

7. La plupart des difficultés que rencontre actuellement l'Albanie dans le domaine des droits de propriété trouvent leur origine dans les premières lois adoptées au début des années 1990. Le processus de transition concernant les biens immobiliers n'a pas commencé par la restitution de ces biens aux propriétaires initiaux, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays. L'Albanie a ainsi choisi d'appliquer le principe de la « légalité de fait »¹. La loi n° 7501/1991 relative à la propriété foncière prévoyait l'attribution des terres agricoles appartenant à l'État à des personnes physiques et morales qui n'étaient pas les propriétaires initiaux de ces terrains avant l'avènement du régime communiste. Dans la pratique, cela signifie qu'il a été décidé d'accorder aux familles qui se trouvaient sur ces terres (environ 500 000 exploitations familiales, réparties sur près de 2 millions de parcelles) le droit de les exploiter, au lieu de les restituer à leurs anciens propriétaires. L'attribution d'un terrain dépend donc de l'exploitation de celui-ci et les anciens propriétaires auraient dû être indemnisés en se voyant octroyer d'autres terres ou en percevant une compensation financière, comme le prévoient différentes lois. En réalité, la répartition des terres issues des « fermes coopératives » n'a pas été faite en fonction de « l'exploitation » – elle s'est appuyée sur les listes des membres de ces structures, certains ayant quitté les villages depuis longtemps et d'autres n'ayant jamais eu l'intention d'« exploiter » ces terrains et d'être agriculteurs. Par la suite, une procédure similaire et controversée de légalisation/d'expropriation a été appliquée pour régler la situation des personnes ayant occupé des terres, parfois par la force, et ayant construit des bâtiments dessus.

8. La loi no 7698/1993 « relative à la restitution des terres aux anciens propriétaires et à leur indemnisation » a engagé le processus de restitution et d'indemnisation en faveur des propriétaires initiaux qui avaient été expropriés sous le régime communiste. Ces deux lois ont été modifiées à plusieurs reprises. À l'heure actuelle, ce processus n'est toujours pas terminé, ce qui entraîne des divergences entre le titre de propriété du terrain et la possession réelle du terrain et de tout bâtiment érigé sur ce dernier. En outre, on observe fréquemment des titres agricoles qui se chevauchent, en totalité ou en partie.

9. Par ailleurs, le remembrement des exploitations agricoles ou des terrains (regroupement de terres agricoles pour en faciliter l'exploitation) ne semble pas visé par le cadre juridique actuel². Les terrains exploités sont ainsi divisés en parcelles assez petites.

10. En ce qui concerne la **dimension d'égalité des genres** bien que le droit civil et le droit de la famille albanais reconnaissent que les femmes ont les mêmes droits que les hommes en matière de propriété des biens fonciers et immobiliers, seule une faible proportion d'entre elles (8 %) possèdent effectivement des terres, parce que la loi n'est pas appliquée et que les femmes restent marginalisées en matière de succession. En ce qui concerne les campements informels, les biens sont souvent inscrits dans les registres sous le nom du « chef de famille », un rôle

¹ Voir le rapport parlementaire, p. 2.

² Pour une description détaillée, voir

https://www.researchgate.net/profile/Ferdi_Brahushi/publication/329402853_Land_Resources_and_Land_Market_Development_in_Albania_through_Land_Consolidation_characteristics_problems_and_policy_options/links/5c06c7f0458515ae544796fa/Land-Resources-and-Land-Market-Development-in-Albania-through-Land-Consolidation-characteristics-problems-and-policy-options.pdf?origin=publication_detail.

réservé aux hommes, ce qui exclut les femmes dans les faits. De plus, les femmes sont peu informées et sensibilisées au sujet de leurs droits de propriété³.

1. Attribution de terres agricoles à de nouveaux propriétaires au moyen d'actes administratifs désignés par le sigle AMTP

11. La loi n° 7501/1991 relative à la propriété foncière prévoyait l'attribution de terrains appartenant à l'État à des personnes physiques et morales, en leur accordant la propriété de ces terres ou en leur permettant de les exploiter. Cette attribution a été effectuée par des commissions foncières spéciales qui ont émis des documents juridiques administratifs délivrant à ces personnes un titre de propriété ou reconnaissant officiellement leur droit d'exploiter les terrains concernés. Ces documents étaient intitulés respectivement Acte d'acquisition de la propriété foncière (*Akti i Marrjes se Tokës në Pronësi-AMTP*) et Acte d'acquisition du droit d'utiliser des terres (*Akti i Marrjes së Tokës në Përdorim-AMTP*). Les AMTP doivent être inscrits dans les registres correspondants du ZRPP (Bureau central d'enregistrement des biens immobiliers). Au cours de la visite, il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise que les AMTP sont des actes administratifs en vertu du droit albanais et sont considérés comme des titres de propriété, leur enregistrement se faisant sur déclaration ; la Cour constitutionnelle albanaise a d'ailleurs rendu une décision à ce sujet en 2018. Toutefois, dans le cas de nombreuses AMTP, la déclaration déposée était inexacte ou l'inscription au registre n'a pas été effectuée, pour diverses raisons, notamment l'absence de plans centralisés, les contradictions entre différents AMTP, la crainte que les autorités invalident l'AMTP au moment de l'enregistrement ou l'utilisation de documents falsifiés pour établir l'AMTP. Par conséquent, de nombreuses personnes ne disposent que de leur AMTP, souvent sans qu'il soit accompagné d'un plan, pour appuyer leurs revendications sur des terres agricoles.

12. La loi relative à la propriété foncière est complétée par la loi n° 8053/1995 relative au transfert de propriété de terres agricoles sans rémunération, aux termes de laquelle les terrains agricoles situés en dehors du territoire des villes et des villages et destinés à être utilisés par des familles d'agriculteurs ou des exploitants individuels sur la base des dispositions de la loi relative à la propriété foncière deviennent la propriété de ces agriculteurs. En outre, la loi prévoit que les titres ainsi créés doivent être enregistrés auprès du ZRPP et, après sa fusion avec l'Agence nationale du cadastre (ANC), auprès de cette dernière.

13. En 2008, l'Albanie a adopté la loi n° 9948/2008 relative à l'examen de la validité juridique de la création de titres de propriété concernant des terrains agricoles, qui vise à mener à son terme le processus d'attribution des terres conformément aux lois présentées ci-dessus. L'article 4 de la loi n° 9948/2008 est rédigé comme suit : *Procédures et documents relatifs au titre de propriété. L'attribution de la propriété des terrains agricoles est effectuée et certifiée uniquement au moyen d'un document unique fondamental intitulé « acte d'obtention de la propriété des terrains ». L'« acte d'obtention de la propriété des terrains » n'est valide que s'il est établi conformément aux procédures énoncées dans la décision n° 230 sur « La création de commissions foncières » adoptée le 22 juillet 1991 par le Conseil des ministres et modifiée ainsi que dans l'instruction n° 2 sur « Le fonctionnement des commissions foncières dans les districts et les villages » adoptée le 2 août 1991 par le Conseil des ministres. Les titres de propriété concernant les terrains agricoles des anciennes entreprises agricoles ne sont valides que s'ils sont établis conformément aux dispositions de la loi n° 8053, datée du 21 décembre 1995, relative au transfert de propriété de terres agricoles sans rémunération.*

³ Voir <http://eca.unwomen.org/en/news/stories/2018/03/feature-an-albanian-womans-struggle-to-claim-her-property-rights>.

14. Par conséquent, seuls les titres de propriétés établis conformément à ces trois lois sont considérés comme valides. Il était prévu que le processus d'examen prenne fin le 31 décembre 2018. La validité des titres de propriété concernant des terres agricoles était indispensable à leur enregistrement auprès du ZRPP.

15. La **loi n° 171/2014** relative à la conclusion des procédures juridiques de transfert de propriété des terrains agricoles des anciennes entreprises agricoles en faveur des bénéficiaires vise à mettre un terme au processus d'administration des biens régi par la loi n° 8053/1995, en transférant la propriété des terres agricoles des anciennes entreprises agricoles (d'État) aux bénéficiaires qui remplissent les critères de possession et d'exploitation de ces terres (mais n'en sont pas encore propriétaires), comme le prévoit la loi. Le processus régi par cette loi devait lui aussi s'achever le 31 décembre 2018. Les titres de propriété obtenus dans le cadre de ces procédures doivent être enregistrés auprès du ZRPP.

16. Au cours de la visite, il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise que ces différentes lois semblent avoir été mises en œuvre de manière souvent incohérente, ce qui crée une insécurité juridique pour toutes les parties prenantes, y compris les communes, et qui complique la tâche du législateur pour trouver des solutions adaptées sans porter atteinte aux droits individuels.

2. Restitution des terres et indemnisation en faveur des anciens propriétaires

17. La **loi n° 7698/1993** relative à la restitution des terres aux anciens propriétaires et à leur indemnisation a été abrogée par la **loi n° 9235/2004** relative à la restitution des biens et à l'indemnisation, puis celle-ci a été abrogée à son tour par la **loi n° 133/2015** relative au traitement des biens et à l'achèvement du processus d'indemnisation.

18. Le projet de loi vise à harmoniser le processus transitoire (d'attribution des terres) avec le processus de restitution et d'indemnisation en faveur des propriétaires initiaux engagé par la loi n° 133/2015, tout en disposant que le mécanisme mis en place par celle-ci doit être maintenu⁴.

19. Au cours de la visite, la délégation de la Commission de Venise a été informée du fait que la mise en œuvre de la loi n° 133/2015 par les autorités avait fait l'objet de nombreuses critiques qui la qualifiaient de défectueuse pour ne pas avoir assuré la restitution des biens ni offert une indemnisation aux propriétaires initiaux. Les membres de la délégation ont eu l'impression que, bien que la restitution en nature (des terrains qui appartenaient précédemment à des propriétaires privés) soit prévue par la loi et même lorsque cette procédure pouvait être appliquée, les institutions compétentes choisissaient d'accorder une indemnisation, en conservant souvent les terres disponibles en tant que propriété de l'État pour les utiliser dans le cadre de programmes publics. La Commission de Venise n'est pas en mesure de traiter les éventuelles lacunes à cet égard, car la mise en œuvre de la loi n° 133/2015 dépasse largement le cadre de la demande examinée ici. En outre, la Commission de Venise est consciente du fait que des affaires relatives à la loi n° 133/2015 sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme et que le Conseil de l'Europe, dans le cadre de son programme d'assistance en faveur de l'Albanie, examine actuellement l'application pratique de ce mécanisme.

⁴ Voir chapitre VI du projet de loi.

B. Contributions précédentes de la Commission de Venise

20. En ce qui concerne les lois relatives aux biens immobiliers, la Commission de Venise a été sollicitée à trois reprises pour apporter son assistance, à savoir en 2004, en 2007 et en 2016.

1. Avis sur le projet de loi albanais relatif aux procédures de reconnaissance, de restitution et d'indemnisation concernant des biens (CDL-AD(2004)009)

21. En 2004, la Commission de Venise a émis un avis sur le projet de loi albanais relatif aux procédures de reconnaissance, de restitution et d'indemnisation concernant des biens (CDL-AD(2004)009). L'article 181 de la Constitution albanaise prévoit l'adoption d'une loi sur les expropriations et les confiscations qui ont eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Constitution. Diverses cours constitutionnelles dans d'autres pays ont examiné la question de la restitution des biens obtenus par expropriation sous le régime communiste, à la lumière du principe de l'égalité des droits. Les nouvelles constitutions démocratiques n'ont pas d'effet rétroactif et toute expropriation effectuée avant leur adoption ne doit donc normalement pas être remise en cause. Les États, cependant, sont libres de décider d'accorder une indemnisation et, dans ce cas, d'en fixer le montant en tenant dûment compte du principe d'égalité. Globalement, la commission a considéré que le projet de loi était conforme aux normes internationales, bien qu'elle ait relevé qu'il serait nécessaire d'y apporter certaines modifications, comme la suppression du terme « reconnaissance » de l'intitulé du projet de loi et l'établissement d'une liste de l'ensemble des lois et autres instruments juridiques sur la base desquels des expropriations ont été réalisées et qui donneraient aujourd'hui lieu à l'octroi d'indemnisations. La commission s'est déclarée préoccupée par les dispositions relatives au droit d'accès aux tribunaux. Cet avis a été transmis au Parlement albanais, qui avait déjà commencé l'examen du projet de loi⁵.

2. Avis d'*amicus curiae* sur la loi relative à la légalisation, à l'urbanisme et à l'intégration des constructions sauvages de la république d'Albanie

22. En 2007, la Cour constitutionnelle albanaise a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis d'*amicus curiae* sur la loi n° 9482/2006 relative à la légalisation, l'urbanisme et l'intégration des constructions sauvages adoptée par la république d'Albanie. Cette loi prévoit notamment que la propriété de terrains sur lesquels des constructions sauvages ont été réalisées soit transmise des propriétaires d'origine aux possesseurs de ces constructions (CDL-AD(2007)029). La commission n'a pas pris position sur la constitutionnalité de cette loi en tant que telle, mais a donné à la cour des indications sur la conformité de la loi à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que sur des questions de droit constitutionnel comparé. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 1 du premier Protocole additionnel à la Convention laisse aux États une large marge d'appréciation en matière de protection de la propriété, dont semble relever cette loi. La loi prévoit le transfert de propriété dans le respect du principe de légalité et poursuit un objectif d'intérêt public. Le fait que les mutations de propriété qui sont prévues se fassent au bénéfice de personnes privées ne fait pas obstacle à l'existence d'un intérêt public. Pour la Commission de Venise, qui n'est partie à aucune procédure contradictoire particulière, il n'était pas possible de dire si la loi établit dans tous les cas un juste équilibre entre les différents intérêts en jeu. Si les règles d'indemnisation semblent a priori compatibles avec les exigences de la Convention, la commission ne disposait pas de suffisamment d'informations sur leur application dans la pratique. Enfin, les règles relatives aux recours applicables ne sont pas assez claires pour que la commission ait pu prendre position. Celle-ci a appris, lors de sa session de décembre 2007, que la Cour constitutionnelle avait conclu en fin de compte que la loi était constitutionnelle, en se fondant dans une large mesure sur l'avis d'*amicus curiae*. La légère préoccupation exprimée par la commission quant au manque de coordination entre les procédures de légalisation et d'indemnisation a été dissipée par le fait que

⁵ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2004)9.

les deux comités chargés de les mener à bien (un pour chaque thème) ait reçu pour instruction de travailler ensemble⁶.

3. Mémoire d'*amicus curiae* sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 relative au traitement des biens et à l'achèvement du processus d'indemnisation avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH et la jurisprudence afférente

23. En 2016, à la demande de la Cour constitutionnelle d'Albanie, la commission a élaboré un mémoire d'*amicus curiae* sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 relative au traitement des biens et à l'achèvement du processus d'indemnisation avec les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH et la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a été adopté lors de sa session plénière d'octobre 2016 (CDL-AD(2016)023). La Commission de Venise a constaté que la question de la restitution des biens se pose depuis longtemps en Albanie et a donné lieu à des décisions administratives ou judiciaires qui ont elles-mêmes été à l'origine de situations diverses : les décisions administratives ou judiciaires définitives qui précisent le montant de l'indemnité à verser, mais qui n'ont pas encore été exécutées, suscitent indéniablement une « espérance légitime » et ne feront pas l'objet d'un réexamen en vertu de la loi n° 133/2015. Dans cette catégorie de cas, il n'y a pas d'ingérence au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, pour autant que ces décisions sont dûment exécutées. Pour ce qui est du nouveau mode d'évaluation introduit par la loi, qui entraîne l'octroi d'indemnités inférieures, la commission a estimé que l'ingérence était proportionnée si la possibilité d'abonder le fonds d'indemnisation de 50 milliards de leks affecté au dispositif sur une période de dix ans a été soigneusement calculée sur la base de l'ensemble du budget de l'État et du PIB albanais. La commission a souligné que ce sera la mise en œuvre effective de la loi n° 133/2015 et l'exécution par les autorités nationales de la décision d'indemniser les propriétaires expropriés, qui permettront, en fin de compte, de déterminer si cette indemnisation respecte les exigences de l'article 1 du Protocole n° 1⁷.

24. La mise en œuvre de la loi n° 133/2015 a, par la suite, été évaluée par le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un arrêt pilote de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Manushaqe Puto et autres c. Albanie* (arrêt définitif adopté le 17 décembre 2012). Le Comité des Ministres a décidé de clore la surveillance de l'exécution par l'adoption d'une résolution finale en septembre 2018 (CM/ResDH(2018)349), sur la base du rapport établi par le gouvernement sur le nouveau mécanisme d'indemnisation prévu par la loi n° 133/2015.

25. Le Conseil de l'Europe, dans le cadre des activités de coopération menées au sein de sa DGI, a apporté une assistance par la mise en œuvre du projet D-REX (Soutenir des recours internes effectifs et faciliter l'exécution des décisions en Albanie), qui a récemment pris fin et auquel a succédé depuis mai 2019 le projet triennal intitulé « Soutenir l'exécution des décisions de justice et faciliter l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en Albanie », qui traite étroitement des questions de propriété, en accordant une importance particulière au renforcement de la coopération et du dialogue interinstitutionnels.

⁶ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2007)029..

⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2016)023..

C. Portée de la demande et de l'avis

26. Le nouveau projet de loi est une initiative du Gouvernement albanais⁸ et vise à fournir des instruments juridiques efficaces pour résoudre un ensemble de problèmes persistants liés aux droits de propriété sur des biens immobiliers et aux questions d'enregistrement de ceux-ci, des difficultés qui ont des répercussions majeures sur le développement socio-économique du pays depuis trois décennies, comme résumé ci-dessus. D'après le rapport parlementaire, le nouveau projet de loi « vise à trouver des solutions pour toutes ces situations non prises en charge et en suspens, car il est impossible d'aller de l'avant avec le cadre actuel (soit à cause du vide juridique qu'il laisse, soit en raison de dispositions juridiques qui font obstacle à la conduite des procédures parce qu'elles se bornent à définir les questions problématiques sans indiquer la manière dont elles doivent être traitées) ».

27. Le Parlement albanais sollicite l'avis de la Commission de Venise sur la conformité du projet de loi avec les normes consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et pose deux questions en particulier :

- Le projet de loi, notamment à ses articles 7 et 9, porte-t-il atteinte au droit au respect des biens de toute personne, garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, en particulier au regard des principes de droits acquis et d'espérance légitime ?
- Si c'est le cas, compte tenu de la complexité de la question des biens immobiliers en Albanie et de la responsabilité qui incombe au législateur national d'assurer une stabilité juridique et sociale en la matière, estimez-vous que cette intervention soit proportionnée et puisse se justifier dans une société démocratique ?

28. Les observations qui sont formulées portent donc sur le chapitre II, section 2 (régularisation des titres concernant les terrains agricoles attribués avant l'entrée en vigueur de la loi) et sur les dispositions connexes prévues au chapitre XII du projet de loi (dispositions transitoires et finales), en particulier les articles 7 et 9, qui traitent des titres de propriété concernant des terrains agricoles.

D. Contenu du projet de loi et des lois connexes relatives aux questions de propriété

29. Le projet de loi porte sur l'attribution de terrains à de nouveaux propriétaires et succède ainsi à la loi n° 7501/1991 relative à la propriété foncière et aux lois portant modification de ce texte ou l'abrogeant (voir ci-dessus et la liste des lois abrogées en annexe du projet de loi). Il ne traite pas de l'indemnisation des anciens propriétaires expropriés, dont le cadre juridique reste fixé par la loi n° 133/2015 (voir ci-dessus).

30. Il a été demandé à la Commission de Venise de s'intéresser en particulier aux articles 7 et 9 du projet de loi, qui doivent être lus conjointement avec l'article 8 et être replacés dans le contexte du projet de loi et de la législation connexe en matière de biens immobiliers. Les articles 7 et 8 concernent la validité des titres déjà délivrés pour des terrains agricoles, désignés par le sigle AMTP (voir ci-dessus). L'article 9 régit les divergences qui existent entre le titre, l'AMTP et la situation dans la réalité.

31. Pour ce qui est du contexte, le projet de loi couvre les éléments suivants :

- régularisation et octroi de titres de propriété concernant des terrains agricoles (chapitre II),
- régularisation et enregistrement des constructions illégales réalisées sans permis, des biens dépourvus de titres de propriété et des surfaces exploitées (chapitre III),

⁸ Conseil des ministres, voir l'article 95 de la Constitution..

- mise à jour du registre, recensement, transfert et enregistrement des biens immobiliers appartenant à l'État (chapitre IV),
- aménagement des conditions de propriété dans les zones dites stimulées (en particulier les régions touristiques – chapitre V),
- coordination avec le processus de gestion des biens des personnes expropriées (voir loi n° 133/2015 – chapitre VI),
- problèmes liés à la mise en œuvre défectueuse de la loi précédente (chapitre VII),
- privatisation des terres exploitées appartenant à l'État (chapitre VIII),
- chevauchements causés par des erreurs/inexactitudes matérielles dans les plans cadastraux ou les titres de propriété (chapitre IX).

32. Le chapitre II, section 2 du projet de loi est rédigé comme suit :

Section 2

Régularisation des titres délivrés avant l'entrée en vigueur de la présente loi

Article 7

Conditions de régularisation de l'acte d'acquisition de la propriété foncière

1. *L'acte d'acquisition de la propriété foncière (AMTP), obtenu avant l'entrée en vigueur de la présente loi, est considéré comme valide si l'ensemble des conditions ci-après sont remplies :*

a) *le sujet a pu légitimement acquérir des terrains en vertu des textes législatifs et réglementaires applicables à l'attribution de terres agricoles ou, même si cette acquisition n'a pas été déclarée légitime, a bénéficié de terrains qui ont été soustraits à la propriété, qu'il s'agisse de la sienne ou de celle du conseiller, lors de la création de la coopérative ou de l'entreprise agricole ;*

b) *l'entité n'a bénéficié de terrains que sur le territoire d'une coopérative ou entreprise agricole ;*

c) *le terrain divisé par la délivrance d'un AMTP n'appartient pas à l'élément (cadastral) « terre », « sable côtier » ou « plages » ;*

ç) *le terrain divisé par la délivrance d'un AMTP n'a pas d'incidence sur des travaux d'infrastructures publiques et agricoles.*

2. *Les critères appliqués pour identifier les lacunes dans les éléments de forme de l'acte, qui entraînent un refus de la régularisation des AMTP, et les lacunes non essentielles dans la manière de remplir les AMTP sont définis par décision du Conseil des ministres.*

3. *Le contrôle des AMTP, en ce qui concerne les conditions de régularisation, en application du présent article, est effectué au cours des procédures d'enregistrement et/ou de mise à jour du registre des biens immobiliers.*

Article 8

Traitement des titres qui ne remplissent pas les conditions de régularisation

1. *Lorsque, après vérification, la CAS constate que le titre de propriété a été délivré en contradiction avec les critères énoncés dans la présente loi, elle engage une procédure en nullité de l'acte administratif intitulé « acte d'acquisition de la propriété foncière » pour obtenir son annulation auprès de la juridiction administrative compétente et :*

a) *la restitution du terrain à l'État, dans le cas où il est toujours détenu par le premier titulaire du titre ou par ses héritiers ;*

b) *l'obligation, pour le bénéficiaire, de payer la valeur du terrain obtenu en violation de la loi, dans les cas où il ne possède plus tout ou partie du terrain à la suite d'une transaction ou d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le montant à verser est calculé sur la base de la valeur indiquée dans le plan d'évaluation des terrains, qui est définie par décision du Conseil des ministres pour les parcelles aliénées à la suite d'une transaction ou du montant*

de l'indemnisation pour les parcelles aliénées à la suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique.

2. Les règles et procédures applicables au contrôle de la validité juridique des titres de propriété concernant des terrains agricoles et aux paiements effectués en application du présent article seront définies par décision du Conseil des ministres.

Article 9

Divergences entre le titre de propriété et la situation de possession dans les faits

1. Si, au cours des procédures d'enregistrement ou de mise à jour du registre des biens immobiliers, il est démontré que la superficie des terrains agricoles déclarée dans l'AMTP est différente de celle qui est constatée dans les faits, il est procédé comme suit :

a) Lorsque la surface possédée est plus étendue que celle qui est indiquée dans l'AMTP, le sujet a le droit de bénéficier d'un transfert de propriété de la surface supplémentaire appartenant à l'État à concurrence de vingt pour cent de la superficie mentionnée dans l'AMTP et à un prix correspondant à la valeur établie dans le plan d'évaluation des terrains. Si le détenteur n'en fait pas la demande, renonce à son droit ou s'abstient de payer le montant fixé, la surface supplémentaire appartenant à l'État passe sous la gestion du fonds des terrains agricoles, qui dépend de la collectivité locale, et est louée par cette dernière, conformément à la législation en vigueur.

À titre exceptionnel, lorsque la surface supplémentaire est exploitée, l'exploitant est dans tous les cas tenu de rembourser sa valeur. À défaut, des hypothèques sont prises sur cette surface et sur le terrain principal.

b) Lorsque la surface est moins étendue en réalité que celle qui est indiquée dans l'AMTP, l'Agence nationale du cadastre procède à l'enregistrement du titre pour la surface effective selon les définitions prévues au point 5, article 30 de la loi relative au cadastre.

2. Si la localisation de la parcelle effectivement occupée par le bénéficiaire de l'AMTP est différente de celle qui est indiquée dans ce document, mais qu'elle se trouve sur le territoire d'une coopérative et/ou d'une entreprise, la régularisation et l'enregistrement sont effectués sur la base de la localisation du terrain possédé lorsque celui-ci appartient à l'État. Si la parcelle effectivement occupée se trouve en dehors du territoire d'une coopérative et/ou d'une entreprise ou qu'elle appartient à des tiers, et qu'aucun accord juridique n'est conclu entre les parties, la parcelle est régularisée et enregistrée sur la base de la localisation indiquée dans l'AMTP.

3. À l'issue des procédures prévues au présent article, lorsque des terrains libres appartenant à l'État sont créés, ils sont transmis au fonds des terrains agricoles de la collectivité locale concernée et loués par celle-ci, conformément à la législation en vigueur en matière de location des terrains agricoles appartenant à l'État.

4. Les règles détaillées en ce qui concerne la manière d'identifier les divergences, les normes et les critères relatifs aux surfaces supplémentaires vendues ou transmises au fonds des terrains agricoles ainsi qu'aux biens exploités sont définies par décision du Conseil des ministres.

33. Le projet de loi est lié à la loi n° 111/2018 relative au cadastre. Cette loi a créé un nouvel organisme dénommé « Agence nationale du cadastre », qui réunit les anciennes structures suivantes : le Bureau d'enregistrement des biens immobiliers (ZRPP), l'Agence pour la légalisation et l'urbanisation des zones informelles (ALUIZNI) et l'Agence pour l'inventaire et la transmission des biens publics (ci-après AITBB)⁹. La loi relative au cadastre remplace la

⁹ Article 67, paragraphe 1 de la loi n° 111/2018.

loi n° 33/2012 du 21 mars 2012 relative à l'enregistrement des biens immobiliers, telle que modifiée (voir article 72, paragraphe 1 de la loi relative au cadastre).

34. L'une des principales tâches de l'Agence nationale du cadastre est la création et l'administration d'un registre national du cadastre, auquel tous les titres de propriété doivent être inscrits (article 22 de la loi n° 111/2018).

35. L'Agence de gestion des biens (AGB), créée par l'article 26 de la loi n° 133/2015 reste l'organe compétent pour mener à bien la procédure de reconnaissance et d'indemnisation dans le respect des règles énoncées dans la loi n° 133/2015 (article 53 du projet de loi). Le cadre institutionnel et juridique du processus d'attribution des terres aux nouveaux propriétaires, d'une part, et celui du processus d'indemnisation des anciens propriétaires, d'autre part, restent donc indépendants, comme c'est le cas depuis le début des années 1990. Le projet de loi n'abroge pas la loi n° 133/2015, mais vise à harmoniser les deux processus (article 53 et suivants du projet de loi).

36. Il est toutefois difficile de déterminer si et dans quelle mesure ces deux textes législatifs se chevauchent. Ainsi, à l'article 7, paragraphe 1, alinéa a du projet de loi, la deuxième moitié de la phrase (« le sujet (...) si cette acquisition n'a pas été déclarée légitime, a bénéficié de terrains qui ont été soustraits à la propriété, qu'il s'agisse de la sienne ou de celle du conseiller, lors de la création de la coopérative ou de l'entreprise agricole ») semble faire obstacle au processus de restitution en faveur des anciens propriétaires.

E. Cadre constitutionnel national et droit international

37. La Constitution albanaise contient les dispositions suivantes :

Article 18

1. *Tous les individus sont égaux devant la loi.*
2. *Nul ne peut faire injustement l'objet de discrimination pour des motifs fondés sur le sexe, la race, la religion, l'origine ethnique, la langue, les opinions politiques, religieuses ou philosophiques, la situation économique, éducative, sociale ou l'ascendance familiale.*
3. *Nul ne peut faire l'objet de discrimination pour les motifs mentionnés au paragraphe 2 sans justification raisonnable et objective.*

Article 41

1. *Le droit à la propriété privée est garanti.*
2. *La propriété peut s'acquérir par donation, héritage, achat ou tout autre moyen traditionnel prévu par le Code civil.*
3. *La loi ne peut prévoir une expropriation ou une limitation de l'exercice du droit de propriété que dans l'intérêt général.*
4. *Il n'est permis de procéder à une expropriation ou à une limitation de l'exercice du droit de propriété équivalant à une expropriation qu'en contrepartie d'une indemnisation équitable.*
5. *En cas de désaccord concernant le montant de l'indemnisation, une plainte peut être déposée devant un tribunal.*

Article 181

1. *L'Assemblée, dans un délai de deux ou trois ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution, adopte des lois visant à résoudre les différents problèmes liés aux expropriations et aux confiscations effectuées avant l'adoption de la présente Constitution, en se fondant sur les critères énoncés à l'article 41.*
2. *Les lois et les autres actes normatifs, adoptés avant la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution, qui portent sur les expropriations et les confiscations sont appliqués lorsqu'ils n'entrent pas en conflit avec celle-ci.*

38. Les questions portent en substance sur la compatibilité des articles 7 et 9 du projet de loi avec l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH, qui est ainsi libellé :

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

F. Évaluation

39. La Commission de Venise est sollicitée pour évaluer la conformité du projet de loi (et non du processus d'attribution) avec la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En évaluant le projet de loi, la commission n'est pas en mesure de déterminer si les lois antérieures mentionnées ci-dessus et leur mise en œuvre sont conformes aux normes internationales. Les doutes éventuels concernant l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH susceptibles de provenir d'anciennes modifications des règles et règlements relatifs à l'attribution des terres agricoles ne sont donc pas pris en compte.

1. Sur l'existence d'un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH

40. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, un requérant ne peut alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où les décisions qu'il incrimine se rapportent à ses « biens » au sens de cette disposition. Les termes « *peaceful enjoyment of his possessions* » et « droit au respect de ses biens », qui sont employés dans les versions du Protocole dans les langues officielles témoignent d'une conception large en droit international de la notion de bien, qui comprend tous les droits « acquis » qui constituent des actifs¹⁰. La protection prévue par l'article 1 du Protocole n° 1 s'étend en tout état de cause aux créances reconnues à un individu par une décision de justice ou une sentence arbitrale « définitive et obligatoire »¹¹. En outre, elle comprend les créances en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir une « « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété »¹². La Cour européenne des droits de l'homme n'envisage pas l'existence d'une « contestation réelle » ou d'une « réclamation potentielle » comme un critère permettant de juger de l'existence de cette « espérance légitime », mais exige que la réclamation ait une base suffisante en droit interne, par exemple lorsqu'elle est confirmée par une jurisprudence bien établie des tribunaux¹³.

Au cours de sa visite à Tirana, la délégation de la Commission de Venise a été informée de problèmes liés à l'exécution de décisions de justice, qui allaient parfois jusqu'au non-respect de ces décisions. La Commission de Venise espère qu'à la suite de la réforme judiciaire, les décisions des tribunaux nationaux seront pleinement respectées et exécutées par toutes les entités administratives en république d'Albanie.

41. D'après l'article 6, paragraphe 1, alinéa a du projet de loi, les dispositions du chapitre II visent à consolider les relations juridiques de propriété sur les terres agricoles en effectuant une régularisation des titres de propriété découlant de tous les actes législatifs et réglementaires relatifs aux terrains agricoles qui ont été appliqués avant l'entrée en vigueur de la loi et en les

¹⁰ Cour européenne des droits de l'homme, 26 juin 1986, Requêtes n° 8543/79 et autres, *Van Marle c. Pays-Bas*, paragraphe 41..

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme, 9 décembre 1994, Requête n° 13427/87, *Raffineries grecques Stran c. Grèce*, paragraphe 59 f..

¹² Cour européenne des droits de l'homme, 28 septembre 2004 (GC), Requête n° 44912/98, *Kopecný c. Slovaquie*, paragraphe 35..

¹³ *Ibidem*, paragraphe 45 f..

inscrivant au registre des biens immobiliers. Les articles 7 et 9 du projet de loi s'appliquent à tous ces titres, qui comprennent :

- les titres de propriété qui ont été validés en application de la loi n° 9948/2008, qu'ils soient enregistrés ou non ;
- les titres de propriété acquis avant l'entrée en vigueur de la loi n° 9948/2008, qu'ils soient enregistrés ou non, et qui n'ont pas (encore) été examinés en vertu de la loi n° 9948/2008 ;
- les titres de propriété acquis en application de la loi n° 171/2014, qu'ils soient enregistrés ou non.

42. Il n'apparaît pas clairement si l'article 6, paragraphe 1, alinéa a et l'article 7 du projet de loi sont également applicables aux titres de propriété acquis avant l'entrée en vigueur de la loi n° 9948/2008 mais déclarés nuls au cours du processus d'évaluation conduit en application de la loi n° 9948/2008.

43. Les articles 7 à 9 du projet de loi ne s'appliquent pas aux personnes ou entités qui n'ont pas encore obtenu de titre de propriété, même si elles remplissent les critères d'acquisition d'un titre définis par la législation en vigueur. L'achèvement des processus d'obtention des titres de propriété des exploitants des terres des anciennes coopératives et des anciennes entreprises agricoles (article 6, paragraphe 1, alinéa b du projet de loi) est régi par le chapitre II, section 3, article 10 du projet de loi. Les personnes ou entités remplissant les critères d'acquisition d'un titre énoncés par la législation en vigueur (notamment par la loi n° 171/2014) ont droit au respect de leurs biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, si elles ont « une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété ». Toutefois, elles ne sont pas concernées par les articles 7 à 9 du projet de loi. Les articles 10 à 13 du projet de loi peuvent porter atteinte à l'exercice du droit au respect des « biens », dans la mesure où ils ne s'appliquent pas seulement aux nouvelles demandes soumises dans le délai fixé à l'article 6, paragraphe 1, alinéa b, mais aussi à celles qui ont été présentées avant l'entrée en vigueur du projet de loi (article 66, alinéa 8). L'atteinte peut ainsi être constituée si les articles 10 à 13 modifient de manière significative les conditions d'acquisition d'un titre de propriété, une question qui nécessiterait de conduire un examen distinct. Il est également possible qu'il existe une discrimination fondée sur le fait que l'AMTP ait été délivré avant ou après l'entrée en vigueur du projet de loi, en particulier si le terrain était exploité à des fins agricoles lors de la soumission de la demande mais que son utilisation a été modifiée par la suite.

44. Il est indiscutable que les titres de propriété qui ont été validés par les organes compétents, conformément à la loi n° 9948/2008, puis enregistrés sont des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH. Il en va de même pour les titres de propriété qui ont été validés en application de la loi n° 9948/2008 et qui remplissent les critères formels d'enregistrement, même si le processus d'enregistrement n'a pas encore commencé ou n'est pas encore terminé. Ils confèrent des droits de propriété ou, si l'enregistrement a une fonction constitutive, suscitent au moins une « espérance légitime ». Cependant, lors de la visite à Tirana, la délégation de la Commission de Venise a reçu des autorités l'assurance que l'enregistrement est une procédure déclarative concernant des biens existants et que le projet de loi n'a pas vocation à changer cette situation. La commission salue cette précision et recommande au législateur de clarifier cet aspect dans le projet de loi.

45. Par ailleurs, les titres de propriété qui n'ont pas encore été validés conformément à la loi n° 9948/2008 peuvent être considérés comme des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, si – compte tenu de la jurisprudence des tribunaux nationaux – il existe des motifs suffisants pour qu'ils soient validés en vertu de la loi n° 9948/2008.

46. Les titres de propriété qui ont été acquis conformément à la loi n° 171/2014 et qui sont enregistrés doivent également être considérés comme des « biens » au sens de l'article 1 du

Protocole n° 1 à la CEDH. Il en va de même si ces titres ne sont pas encore enregistrés, mais qu'ils remplissent les critères formels d'enregistrement.

47. Les titres de propriété qui ont été déclarés nuls au cours du processus d'examen conduit en application de la loi n° 9948/2008 (si le projet de loi est applicable à ces titres, voir le paragraphe 42 ci-dessus) ne peuvent plus être considérés comme des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH.

2. Sur l'existence d'une ingérence

48. D'après la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapports entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première »¹⁴. De ce fait, un individu pourrait alléguer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 dans la mesure où la décision qu'il incrimine se rapporte à ses « biens » au sens de cette disposition.

49. Il ne fait aucun doute que le retrait d'un titre de propriété qui est considéré comme valide en vertu de la législation en vigueur équivaut à une privation de propriété au sens de la deuxième norme définie par l'article 1 du Protocole n° 1. Le fait de déclarer un AMTP invalide, en application de l'article 7 et de l'article 8, paragraphe 1 du projet de loi et les conséquences juridiques qui en découlent, telles qu'énoncées à l'article 8, paragraphe 1, alinéas a et b du projet de loi, portent ainsi atteinte à l'exercice du droit de propriété. Il importe peu que l'octroi antérieur de l'AMTP ait été légal ou non, pourvu que le titre de propriété ait été néanmoins considéré comme valide.

50. Les critères et procédures prévues aux articles 7 et 8 du projet de loi sont inapplicables si une décision de justice définitive, rendue avant l'entrée en vigueur du projet de loi, l'impose (article 66, paragraphe 1 du projet de loi). Cela signifie que, dans ce cas, il n'y a pas d'ingérence dans l'exercice du droit au respect des « biens ». Cette observation est valable lorsqu'une juridiction impose d'enregistrer l'AMTP (deuxième phrase de l'article 66, paragraphe 1 du projet de loi).

51. Dans le cas où la surface effectivement exploitée par le propriétaire est moins étendue que celle qui est indiquée dans l'AMTP, le retrait partiel d'un titre de propriété en vertu de l'article 9, paragraphe 1, alinéa b du projet de loi porte également atteinte au droit de propriété.

52. Le fait que la première phrase de l'article 9, paragraphe 1, alinéa a du projet de loi porte atteinte au droit de propriété ou non dépend de la manière dont la surface plus importante que celle qui est fixée dans l'AMTP est prise en compte par la législation en vigueur. Si, en vertu de cette dernière, le détenteur peut prétendre avoir une « une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété » concernant cette parcelle du terrain sans aucune rémunération ou moyennant une rémunération inférieure à celle qui est prévue par l'article 9, paragraphe 1, alinéa a du projet de loi, il y a une ingérence dans l'exercice du droit au respect des biens au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. C'est le cas à la fois lorsque la surface supplémentaire est plus étendue que celle qui représente 20 % de la superficie déclarée dans l'AMTP (il n'a le droit de bénéficier du transfert de propriété que dans la limite de cette proportion)

¹⁴ Cour européenne des droits de l'homme, 29 mars 2006, Requête n° 36813/97, *Scordino c. Italie*, paragraphe 78..

et/ou lorsque la valeur établie dans le plan d'évaluation des terrains est supérieure au montant fixé par la législation en vigueur.

53. L'ingérence est particulièrement marquée si la surface supplémentaire constitue un bien exploité, tel que défini à l'article 4, paragraphe 16 du projet de loi car, aux termes de l'article 9, paragraphe 1, alinéa a, sous-paragraphe 2 du projet de loi, le détenteur est obligé d'acquérir la surface supplémentaire.

54. Dans les cas où le détenteur n'en fait par la demande ou s'abstient de payer le montant fixé pour obtenir le terrain supplémentaire (deuxième phrase de l'article 9, alinéa 1, sous-paragraphe 1 du projet de loi), la signification de la formulation « [la surface] est louée par cette dernière [la collectivité locale], conformément à la législation en vigueur » n'est pas claire. En particulier, il n'est pas précisé si elle est louée *par* le détenteur (location obligatoire) ou s'il est permis à celui-ci de cesser son exploitation des terrains supplémentaires.

55. Il est énoncé à la première phrase de l'article 9, paragraphe 2 du projet de loi que si la localisation de la parcelle, effectivement occupée par le bénéficiaire de l'AMTP, est différente de celle qui est indiquée dans ce document, mais qu'elle se trouve sur le territoire d'une coopérative et/ou d'une entreprise, la régularisation et l'enregistrement sont effectuées sur la base de la localisation du terrain possédé lorsque celui-ci appartient à l'État. Il s'agit d'une privation de propriété acquise par l'octroi de l'AMTP et donc d'une ingérence dans le droit de propriété au sens de l'article 1 du Protocole n° 1, qui devrait alors être proportionnée pour ne pas constituer une violation.

56. La deuxième phrase de l'article 9, paragraphe 2 du projet de loi s'applique aux surfaces qui ne sont pas déclarées dans l'AMTP et qui sont exploitées en dehors du territoire d'une coopérative et/ou d'une entreprise ou qui appartiennent à des tiers. Dans ce cas, il n'y a pas de privation de la propriété acquise par l'octroi de l'AMTP, car la surface est régularisée et enregistrée sur la base de la localisation indiquée dans l'AMTP. Toutefois, l'existence d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 est possible, si le détenteur peut – en vertu de la législation en vigueur – prétendre avoir une « une espérance légitime d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété » concernant la surface concernée, qu'il exploite dans les faits.

57. Compte tenu de l'analyse détaillée présentée ci-dessus, la Commission de Venise souligne que les titres agricoles délivrés, qui sont désignés par le sigle AMTP, constituent des biens protégés en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH, qu'ils soient enregistrés ou non. De la même manière, l'exploitation continue d'un bien agricole, si elle est associée à l'espérance légitime de l'octroi d'un AMTP en vertu de la législation albanaise, peut constituer un bien protégé, selon les circonstances particulières de l'affaire. Le législateur est invité à en tenir compte lorsqu'il apportera les clarifications nécessaires dans les dispositions du projet de loi qui ont été désignées, en particulier l'article 9.

Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété

a) L'ingérence est-elle prévue par la loi ?

58. L'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale¹⁵. La seconde phrase du premier alinéa n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions prévues par la loi ».

¹⁵ Voir *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], Requête n° 25701/94, paragraphe 79, CEDH 2000-XII et *Latridis c. Grèce* [GC], Requête n° 31107/96, paragraphe 58, CEDH 1999-II.

Le principe de légalité présuppose également l'existence de normes de droit interne suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application¹⁶.

59. À cet égard, on peut se demander pourquoi et dans quelle mesure l'article 7, paragraphe 2, l'article 8, paragraphe 2 et l'article 9, paragraphe 4 du projet de loi laissent au Conseil des ministres la responsabilité de déterminer les règles et les critères décisifs (pour définir la pertinence des lacunes formelles dans les AMTP, pour examiner la validité juridique des titres de propriété et pour identifier les divergences entre la situation réelle et les titres de propriété). Ces dispositions nécessitent de définir davantage les règles essentielles pour permettre leur mise en œuvre. Il semble possible que le non-respect de certaines règles de forme, non encore définies, conduise à un refus de la validation du titre et donc à la perte de la propriété ainsi qu'à la restitution du terrain à l'État, comme l'indique l'article 8 du projet de loi.

Au vu de ces graves conséquences potentielles, il est nécessaire que le parlement assume ses responsabilités et définisse les critères de forme à respecter dès la rédaction du projet de loi. Dans le cas contraire, il y a un risque de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH, ce qui pourrait donner lieu à l'ouverture d'autres procédures devant les tribunaux nationaux et la Cour européenne des droits de l'homme. Il importe toutefois, en essayant de remédier aux problèmes existants, d'éviter de persister dans les approches qui ont contribué à leur apparition, comme indiqué au paragraphe 19 ci-dessus concernant la manière dont la loi n° 133/2015 est mise en œuvre.

En outre, comme énoncé dans la Liste des critères de l'État de droit établie par la Commission de Venise « [l]a mise en œuvre effective du droit peut buter sur l'action illicite ou négligente des autorités, ou alors refléter les défauts d'un texte d'application difficile à mettre en œuvre par les autorités et les individus. Il est donc primordial de vérifier avant son adoption si le texte pourra vraiment être mis en œuvre » (p. 14, paragraphe 54)¹⁷.

60. De nombreuses lois antérieures ont été abrogées, mais certaines définitions juridiques essentielles ne sont pas expressément reprises dans le nouveau projet de loi. Ainsi, la définition de ce qui constitue une « plage » ou une portion de « littoral » est sans doute claire dans la loi n° 7501/1991, mais n'est pas établie dans le projet de loi. De même, s'il semble qu'il est fait référence aux critères de légalité prévus par la loi n° 9948/2008, les critères des articles 7 et 8 sont très vagues. Le fait, par exemple, que les AMTP octroyés pour des parcelles classées comme « terrains urbains » au moment de la délivrance de l'AMTP ne puissent être validés (article 7) nécessite que des précisions supplémentaires soient apportées au projet de loi, l'article 7 laissant entendre que les AMTP délivrés pour des terrains agricoles qui ont été par la suite reclassés en terrains urbains peuvent être validés.

61. En particulier, le projet de loi ne contient pas de définition de l'AMTP mais renvoie à la définition établie par la loi n° 9948/2008. Les AMTP ont été délivrés en vertu de différentes lois et par différents organismes publics pour encadrer les questions de propriété, mais ils peuvent également ne concerner que la simple exploitation de terres. Compte tenu de l'objectif du projet de loi, qui est d'assurer la sécurité juridique, il conviendrait d'ajouter dans ce texte une définition de l'AMTP pour garantir la clarté juridique. Dans le cas contraire, il y aurait un risque de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 en raison de l'absence de dispositions législatives précises réglementant la possibilité d'ingérence dans un droit de propriété.

¹⁶ Voir *Beyeler c. Italie* [GC], Requête n° 33202/96, paragraphes 109-110, CEDH 2000-I.

¹⁷ Voir aussi Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Liste des critères de l'État de droit, 2016, II. A. 4. p.12, Compétences législatives de l'exécutif.

b) L'ingérence poursuit-elle un but légitime ?

62. Les États disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui défend l'intérêt général, en particulier en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 et plus spécifiquement dans le cadre de la mise en œuvre des politiques sociales et économiques. Seule la privation de propriété manifestement dépourvue de base raisonnable n'est pas conforme aux impératifs de l'utilité publique¹⁸. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît que, « [g]râce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est "d'utilité publique". [...] [I]l leur appartient par conséquent de se prononcer les premières sur l'existence d'un problème d'intérêt général justifiant des mesures applicables dans le domaine de l'exercice du droit de propriété, y compris des mesures impliquant des privations et restitutions de biens. Dès lors, elles jouissent ici d'une certaine marge d'appréciation »¹⁹.

63. Selon le rapport parlementaire, la nécessité d'élaborer et de présenter le projet de loi provient de la constatation de lacunes tant dans les aspects matériels et procéduraux du cadre juridique en vigueur que dans la structure institutionnelle. Le projet de loi vise à définir une base juridique simplifiée et harmonisée pour mener à leur terme les procédures administratives de gestion des biens immobiliers publics et privés dans un délai de 10 ans et garantir ainsi la sécurité juridique dans un délai raisonnable. Ce but semble légitime.

c) L'ingérence est-elle proportionnée ?

64. Le principe de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé doit être respecté²⁰. Cela nécessite que les mesures de privation de propriété soient adaptées pour atteindre le but visé. Une mesure d'ingérence dans le droit au respect des biens doit ménager un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier, y compris dans la seconde phrase, qui doit se lire à la lumière du principe consacré par la première. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'État, y compris les mesures privant une personne de sa propriété²¹.

65. En contrôlant le respect de cette exigence, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît à l'État une grande marge d'appréciation, tant pour choisir les modalités de mise en œuvre, que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause. Elle ajoute qu'elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle, en vertu duquel il lui appartient de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit des requérants au respect de leurs biens, au sens de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1²².

66. D'après le rapport parlementaire, les objectifs du projet de loi sont les suivants :

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, 28 juillet 1999, Requête n° 22774/93, *Immobiliare Saffi c. Italie*, paragraphe 49 ; *Jahn et autres c. Allemagne*, paragraphe 91 ; *James et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 46 ; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce*, paragraphe 87 ; *Zvolský et Zvolská c. République tchèque*, paragraphe 67.

¹⁹ *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, op. cit., paragraphe 166 ; voir aussi *Kopecký c. Slovaquie* [GC], op. cit. paragraphe 37..

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme, 28 mai 1985, Requête n° 8225/78, *Ashingdane c. Royaume-Uni*, paragraphe 57..

²¹ Cour européenne des droits de l'homme, 29 mars 2006, Requête n° 36813/97, *Scordino c. Italie*, paragraphe 93..

²² Cour européenne des droits de l'homme, 29 mars 2006, Requête n° 36813/97, *Scordino c. Italie*, paragraphe 94..

- Mettre en place un traitement systématique, ce qui signifie que les divers processus liés aux questions de propriété (régularisation, mise à jour, gestion des biens, AMTP – Acte d'acquisition de la propriété foncière, enregistrement, recensement des biens appartenant à l'État) seront traités et mis en œuvre de façon simultanée et systématique et non plus avec négligence ;
- Encourager la proactivité, en se fondant sur l'idée que, s'agissant des questions liées à la propriété, les structures de l'État doivent assumer dans la pratique le rôle de régulateur, au lieu de se limiter à définir des solutions ou à observer les problèmes qui se posent ;
- Favoriser la régularisation des situations de fait, qui devra l'idée maîtresse devant orienter les processus temporaires liés à la régularisation et à l'enregistrement des AMTP ;
- Unifier la base cartographique permettant le fonctionnement de tous les processus relatifs aux biens immobiliers, ce qui constitue l'une des conditions fondamentales pour permettre de mener à bien la réforme ;
- Assurer une déréglementation, c'est-à-dire un raccourcissement des procédures et un allègement de la documentation qui accompagne les processus administratifs, ce qui favorisera la réduction de la charge administrative qui pèse sur les intéressés (propriétaires/détenteurs de biens immobiliers) ;
- Débureaucratiser les procédures, ce qui consiste à éliminer du mécanisme juridique actuel tout élément représentant une charge inutile, que ce soit pour les intéressés ou pour la structure de l'État elle-même ;
- Numériser tous les autres processus administratifs (transitoires) liés aux droits de propriété sur les biens immobiliers. La concrétisation de ce principe est également une condition préalable au succès de la réforme.

67. Cet ensemble d'objectifs explique la nécessité de concentrer les compétences au sein de l'Agence nationale du cadastre. Toutefois, ce raisonnement ne permet pas de comprendre pourquoi il est nécessaire de redéfinir les conditions matérielles et/ou formelles de validité ou de portée des titres de propriété, ce qui est le but apparent de l'article 7, paragraphes 1 et 2 et de l'article 9 du projet de loi. Dans son libellé actuel, l'article 7, paragraphe 1 du projet de loi semble modifier les conditions matérielles de validation des titres de propriété. L'article 7, paragraphe 1, alinéas b à ç du projet de loi définissent d'autres critères qui doivent être remplis pour permettre la validation des titres de propriété. Les titres déjà délivrés devraient être considérés comme valides, à moins qu'ils ne soient déclarés nuls par l'autorité compétente (tribunal). La notion même de validation – apparemment nouvelle en droit albanais – est préoccupante parce qu'elle laisse entendre que les AMTP ne sont pas valides en eux-mêmes, mais nécessitent d'être validés. Cela risque d'avoir un effet rétroactif préjudiciable sur les droits acquis. Un problème d'inégalité de traitement peut également être signalé : les AMTP irréguliers qui ont été transmis sont régularisés (article 8, paragraphe 1, alinéa b du projet de loi), alors que les AMTP irréguliers que le bénéficiaire a gardés en sa possession sont annulés. La délégation de la Commission de Venise a reçu l'assurance, lors de sa rencontre avec le Premier ministre, que le but de l'article 7 est de ne pas porter atteinte aux droits acquis par leurs titulaires depuis près de 30 ans (depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 7501/1991), en « effaçant » toutes les lacunes que peut présenter l'acte administratif établissant la propriété, à l'exception de certaines conditions fondamentales. La Commission de Venise remercie vivement les autorités de cette précision, d'autant plus que ce point semble être une source de grave préoccupation pour de nombreuses personnes détenant des AMTP ou pour lesquelles la procédure d'obtention est toujours en cours. Toutefois, il n'est pas certain que le projet de loi atteigne cet objectif dans tous les cas. Ainsi, il restreint la validation des titres de propriété à ceux qui se trouvent sur le territoire d'une coopérative ou d'une entreprise agricole (article 7, paragraphe 1, alinéa b). Peuvent donc être exclus d'autres titres fonciers agricoles octroyés conformément à la législation antérieure ou en vigueur.

68. Le même raisonnement s'applique aux lacunes formelles que présentent les AMTP. La définition des critères appliqués pour identifier les lacunes formelles qui empêchent la validation d'un titre de propriété est laissée au Conseil des ministres (article 7, paragraphe 2 du projet de loi).

69. En ce qui concerne en particulier les titres de propriété qui ont été validés en application de la loi n° 9948/2008 par l'organe compétent en la matière (voir article 66, paragraphe 2 du projet de loi) ou même enregistrés par la suite, on peut se demander si un nouveau processus de validation permet d'instaurer un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt général dans la conclusion de tous les processus qui ont été associés à des biens immobiliers et, d'autre part, les exigences relatives à la protection des droits fondamentaux des individus. Le caractère proportionné peut dépendre du nombre et de l'aspect manifeste des défaillances survenues au cours du processus de validation ou d'enregistrement. Le sentiment que l'AMTP ne doit pas être annulé est plus fort si le titre a été validé ou enregistré après une procédure approfondie. Il est donc important de tenir compte, non seulement des critères formels énoncés dans le projet de loi, mais aussi du degré de confiance dans les procédures menées à ce jour.

70. Afin d'évaluer la proportionnalité de l'éventuelle ingérence dans le droit de propriété prévue à l'article 9, paragraphe 1, alinéa a du projet de loi, il conviendrait de savoir si, et le cas échéant et pourquoi, ce dernier modifie les conditions d'acquisition de la propriété en ce qui concerne la surface supplémentaire. Par ailleurs, le texte ne précise pas la raison pour laquelle l'article 9, paragraphe 1, alinéa b du projet de loi privilégie l'exploitation effective par rapport au titre de propriété, lorsque la surface qui est exploitée dans les faits est moins étendue que celle qui est déclarée dans l'AMTP. Le principe de la « légalité de fait » en tant que tel ne prévaut pas nécessairement sur les exigences relatives à la protection des droits de propriété des individus, telles qu'elles sont inscrites dans un acte administratif constituant un titre de propriété qui concerne des terrains agricoles, comme l'AMTP.

71. L'article 9 prévoit des solutions dans le cas où la superficie des terres agricoles détenues est différente de celle indiquée dans l'AMTP. Il semble manquer des critères permettant d'évaluer si le terrain est exploité. Au cours de sa visite, il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise que de nombreux problèmes pratiques se posent sur le terrain, comme le fait que certains exploitants cultivent des terres sans tenir compte des limites de leur parcelle, ces difficultés n'étant pas dues à des défaillances ou à une méconnaissance des limites juridiques, car il n'existe toujours pas de plan cadastral fiable. Dans ce genre de situation, les conséquences sur la propriété semblent trop sévères et donc disproportionnées. Elles contredisent le principe sous-jacent de la légalité de fait. Dans le cas où la superficie du terrain indiquée dans l'AMTP est inférieure à la réalité, les conséquences financières pourraient ne pas être la meilleure option, notamment si la différence de taille n'est pas perceptible, c'est-à-dire inférieure à 5 %. Les conséquences juridiques sur le droit d'acquérir la propriété doivent être prévisibles, or ce n'est pas le cas si la personne ne peut pas prévoir la différence de superficie.

L'article 9 ne contient aucun élément relatif aux notions de bonne foi ou de mauvaise foi. Bien souvent, on observe certaines différences mineures en fonction des sources dans la superficie d'une parcelle de terrain, en raison de mesures différentes ou de la précision du bornage du terrain. Pour tenir compte de ce genre de situations, la loi devrait prévoir une certaine marge d'erreur.

G. Observations complémentaires

72. La Commission de Venise reconnaît la nécessité de consolider le cadre juridique, qui est fragmenté. Au cours de sa visite à Tirana, de nombreuses informations ont été présentées à la délégation de la Commission de Venise pour lui indiquer que les plans cadastraux ne sont pas fiables, que des archives ont été brûlées, perdues ou mal entretenues, que les limites des parcelles ne sont pas définies et que les AMTP présentent de nombreuses défaillances : ces actes sont lacunaires dans leur forme et leur contenu ; la situation géographique des terrains n'y est pas définie ; il existe des cas de chevauchement, c'est-à-dire que deux propriétaires ou plus sont censés disposer de tout ou partie d'une même parcelle, y compris de parcelles classées propriété de l'État ; des AMTP ont été délivrés pour de très petites parcelles, pour des terrains

non exploités et non exploitables pour l'agriculture (sable, rochers) ainsi que pour des bâtiments âgés de 200 à 300 ans, pour lesquels il n'existe ni documents juridiques établissant la propriété du titulaire, ni documents d'identification technique et cartographique.

73. C'est dans une démarche de reconnaissance des problèmes pratiques qui se posent que la Commission de Venise attire l'attention des autorités sur les questions suivantes.

74. La Commission de Venise considère que la clarté juridique repose sur un plan cadastral fiable et unifié couvrant toute la république d'Albanie et représentant fidèlement la réalité du terrain et les droits établis de chaque propriétaire. La numérisation des processus semble indispensable et la concentration des compétences au sein d'une seule agence paraît logique. Les préoccupations exprimées au sujet de cette concentration de pouvoirs dans un organisme d'État, l'agence nouvellement créée pour gérer le cadastre, peuvent être atténuées par la possibilité d'assurer un contrôle judiciaire des décisions prises par cet organisme. À cet égard, le groupe de travail récemment mis en place pour surveiller également l'évolution du patrimoine immobilier de l'État le long de la côte peut jouer un rôle important s'agissant de violations présumées des droits de propriété et de la nécessité d'un contrôle judiciaire.

75. Tout en reconnaissant que la réglementation détaillée peut et doit souvent être assurée au moyen de décrets administratifs, la Commission de Venise observe que le projet de loi actuel laisse au Conseil des ministres le soin d'établir des définitions et de prendre des décisions capitales sur des questions traitées dans l'ensemble du texte, notamment aux articles 7 et 9. Ainsi, le législateur n'assume pas son rôle de rédacteur de la loi de premier plan et est donc invité à définir lui-même les conditions essentielles. Le texte législatif devrait également indiquer clairement les délais imposés aux titulaires de titres ainsi que les principales étapes de la procédure.

76. De plus, il apparaît nécessaire de s'intéresser aux problèmes liés au cadastre, que la loi relative au cadastre ne traite que de manière générale, sans aborder la question en détail. Il est important de garantir le droit de participer à toutes les décisions relatives à la superficie, aux limites exactes du terrain et à son utilisation (plages, forêts, terres arables, terrains en construction, etc.) ainsi qu'à la valeur des biens concernés. Il est possible qu'à l'issue d'une telle décision, le droit de devenir propriétaire accordé au titulaire ne semble pas clair ; la loi devrait donc indiquer précisément qui a le droit de former un recours et dans quel délai ; qui peut demander la modification des données actuellement inscrites au registre sur la base de l'évolution des données dans le temps (valeur marchande ou utilisation dans les faits, par exemple) et qui doit être entendu avant que l'autorité compétente statue sur le recours ou de sa propre initiative. La loi devrait prévoir l'obligation, pour l'autorité compétente, de fournir des éclaircissements et des explications sur la procédure ainsi que sur les motifs de toute décision rendue. Il est important de conserver, dans une base de données électronique, des informations sur la localisation des terrains et des données exactes sur leurs limites afin d'éviter tout nouveau chevauchement avant la validation de la propriété. Cela permettrait également d'éviter les situations dans lesquelles des propriétés de petite taille appartenant à l'État se situent entre des propriétés privatisées et ne peuvent être exploitées individuellement en raison de leur taille ou de leur forme (article 9(3) du projet de loi, par exemple).

Lorsqu'elles déterminent les limites exactes des parcelles, les autorités devraient être tenues d'indiquer en réalité (concrètement sur le terrain) au propriétaire/détenteur et à ses voisins où se trouvent précisément ces limites pour éviter de futurs conflits sur la délimitation des terrains et des divergences entre le titre de propriété et le terrain exploité dans les faits.

77. Étant donné que le projet de loi fonde la prise de décision sur l'exploitation des terres (agriculture, construction, etc.), il est important de réglementer en détail le processus de présentation des éléments de preuve par les personnes intéressées et leur droit d'être entendues avant qu'une décision soit rendue. Il manque actuellement dans le texte des dispositions claires

énonçant qui a le droit d'accéder aux éléments de preuve déjà recueillis et qui peut fournir des éléments de preuve supplémentaires et précisant si toutes les personnes intéressées, y compris les voisins, doivent être entendues. Ces questions sont importantes pour l'évaluation des articles 7 et 9 du projet de loi. Se pose également la question du détenteur actuel, étant donné que les droits des propriétaires qui détiennent les terrains et de ceux qui ne les détiennent pas ainsi que de ceux qui occupent les terrains illégalement sont réglementés différemment. Le projet de loi prévoit l'obligation, pour l'autorité compétente, de recueillir des données sur le terrain concerné, mais il ne lui impose pas aussi clairement d'en recueillir sur les détenteurs et leur situation. Il serait souhaitable de corriger cette différence.

78. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que, dans de nombreux cas, plusieurs détenteurs exploitent conjointement une même parcelle, qu'il s'agisse de copropriétaires, de personnes mariées ou d'héritiers d'un terrain. Le projet de loi ne précise pas clairement si plusieurs personnes peuvent soumettre une demande ou un recours, si la propriété peut être transférée à plusieurs personnes, ni si la procédure est suspendue en cas de décès de la personne concernée jusqu'à ce que l'identité de ses héritiers ait été vérifiée. Il est recommandé au législateur d'aborder ces questions.

79. Enfin, il apparaît que l'évaluation de la valeur fondée sur une décision du gouvernement au moyen de ce que l'on appelle le plan d'évaluation des terrains a posé et continue de poser un certain nombre de problèmes, relatifs à la bonne identification de la parcelle, au manque de transparence et à l'écart important qui existe par rapport à la valeur marchande. Il pourrait donc être envisagé de fonder l'estimation de la valeur sur les caractéristiques individuelles du terrain en recourant à une expertise indépendante.

80. La Commission de Venise a toujours été critique à l'égard de l'adoption précipitée, par le parlement, de lois qui régissent des questions complexes et délicates, qui revêtent une importance majeure pour la société et qui sont votées sans procéder à une consultation de l'opposition, d'experts ou de la société civile ni aux évaluations d'impact nécessaires²³. La commission apprécie donc vivement la demande formulée par le Président du Parlement albanais, la priant de se prononcer sur cet important projet de loi qui pourrait avoir des répercussions sur des droits de l'homme individuels, sur le développement économique du pays et sur son climat social. Au cours de la visite, il a été indiqué à la délégation de la Commission de Venise que certaines voix s'élèvent contre un nouveau projet de loi relatif aux investissements des entreprises, qui pourrait avoir des incidences négatives sur le droit de propriété concernant les biens immobiliers. Bien que la commission ne soit pas en mesure de commenter ce projet de loi particulier, elle saisit cette occasion pour rappeler que la transparence et les consultations publiques sont essentielles à un processus d'élaboration des lois satisfaisant. Au cours de la visite, la délégation de la Commission de Venise a appris que le médiateur n'avait pas été invité à présenter des observations sur le projet de loi.

81. Au cours de la visite de la délégation, de nombreux interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par l'absence de consultations publiques. La Commission de Venise reconnaît que certaines consultations ont été menées, mais elles semblent avoir été limitées et ne constituent

²³ Voir CDL-AD(2019)014, Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n^{os} 7 et 12 portant révision des lois sur la justice de Roumanie, paragraphe 11 ; CDL-AD(2012)026, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'État de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'État et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n^o 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n^o 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, paragraphe 74 ; CDL-AD(2018)017, Avis sur les projets d'amendements de la loi n^o 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs, la loi n^o 304/2004 sur l'organisation judiciaire et la loi n^o 317/2004 sur le Conseil supérieur de la magistrature de Roumanie, paragraphes 33 et 34 ; CDL-AD(2017)022, Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national de Hongrie, paragraphe 54 ; CDL-AD(2011)001, Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 16 à 19.

pas des consultations publiques au sens strict. Par conséquent, la commission invite le législateur à remédier à cette situation et à tenir une audience publique avec toutes les parties prenantes et, éventuellement, la population dans son ensemble, y compris au niveau des collectivités locales et des communes. Lors de l'élaboration d'un projet de loi tel que celui qui est actuellement examiné, il est particulièrement important que toutes les parties intéressées soient consultées, ce qui n'a semble-t-il pas été le cas jusqu'à présent. La commission considère qu'une consultation publique large et inclusive pourrait améliorer la qualité matérielle du projet de loi, renforcer sa légitimité et faciliter sa mise en œuvre²⁴.

82. La commission est d'avis qu'il est dans l'intérêt du législateur d'organiser une véritable consultation publique afin de ne pas être visé par des allégations de corruption, notamment s'agissant de la gestion de biens de valeur situés sur le territoire actuel de Tirana et sur le littoral, car les problèmes de propriété non résolus présentent des risques inhérents de troubles sociaux. Au cours de la visite, la délégation de la Commission de Venise a appris qu'entre 8 000 et 10 000 personnes sont mortes en Albanie à la suite de conflits liés à des terrains agricoles. Des interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude face à la possibilité que le nouveau projet de loi soit à l'origine de nouveaux troubles graves dans un pays déjà profondément divisé et confronté à une crise politique.

III. Conclusions

83. La Commission de Venise a bien conscience des graves difficultés que rencontre le législateur albanais pour résoudre les problèmes qui se sont accumulés au fil des décennies dans le domaine très sensible du droit immobilier. La commission salue donc son intention de résoudre définitivement ce problème. Dans cet esprit et afin de soutenir cette démarche, la Commission de Venise tient à souligner ce qui suit.

Dans sa version actuelle, le projet de loi n'est pas assez clair et précis en raison du manque de définitions, de l'attribution de compétences réglementaires étendues au Conseil des ministres et de l'absence de certaines étapes fondamentales de la procédure et de délais clairement définis pour les titulaires de titres. Il y a un risque important que le projet de loi pose des problèmes de compatibilité avec l'article 1 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres dispositions, ainsi qu'avec la Constitution albanaise. Les articles 7 et 9 du projet de loi sont en particulier intrinsèquement flous et imprécis et présentent donc un risque majeur que leur mise en œuvre conduise à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment de l'article 1 de son Protocole n° 1 et de ses articles 6 (1), 13 et 14.

84. Par conséquent, la Commission de Venise invite le législateur à réexaminer le projet de loi et, le cas échéant, la législation en vigueur et celle qu'il est prévu d'adopter concernant le même sujet et, ce faisant, à prendre en considération les recommandations suivantes :

- Préciser le caractère déclaratoire de l'acte d'enregistrement des titres, notamment des AMTP, dans le projet de loi ;
- Réexaminer les articles 7 et 9 et les articles qui s'y rapportent, en tenant compte du fait que les titres agricoles octroyés sous la forme d'AMTP, ainsi que l'exploitation continue des terrains dans l'espérance légitime de se voir octroyer un AMTP, constituent des biens protégés en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH ;
- Définir dans le libellé du projet de loi les lacunes formelles qui empêchent la validation des AMTP et limiter au strict nécessaire les domaines ouverts à la réglementation par décision du Conseil des ministres ;

²⁴ Voir aussi CDL-AD(2010)017, Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs d'Azerbaïdjan, paragraphe 46..

- Prévoir des délais précis pour les titulaires de titres et définir les étapes fondamentales de la procédure dans le projet de loi, notamment en ce qui concerne la transmission de titres de propriété portant sur des terrains agricoles ;
- Préciser dans le projet de loi, au moins en ajoutant une référence au Code de procédure administrative albanais, les règles relatives à la présentation des éléments de preuve, à l'accès à ces éléments et au droit d'être entendu avant que les autorités ne rendent une décision déclarant un AMTP nul. ;
- Mener une nouvelle consultation publique avec toutes les parties concernées.

Il serait souhaitable de solliciter un soutien pratique spécifique dans le cadre des activités de coopération déjà proposées par le Conseil de l'Europe pour l'élaboration et la mise en œuvre de textes législatifs.

85. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaises pour toute assistance complémentaire sur cette question.