



AS/Mon(2009)08 rev.

7 avril 2009

fmondoc08r_2009

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana (9-11 février 2009)¹

Corapporteurs : M. Jaakko LAAKSO, Finlande, Groupe pour la gauche unitaire européenne, et M. David WILSHIRE, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 31 mars 2009.

I. Introduction

1. Nous nous sommes rendus en visite à Tirana du 9 au 11 février 2009. Le but de cette visite était de discuter de la loi de lustration récemment adoptée et du suivi de la Résolution 1650 (2009) de l'Assemblée concernant des objections à la composition de la délégation albanaise auprès de l'Assemblée parlementaire.
2. Nous avons rencontré un large éventail de politiciens et de hauts fonctionnaires (dont le Président, le Premier ministre, le Vice-Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, le Président de la Cour constitutionnelle et le Procureur général), ainsi que des dirigeants de groupes parlementaires de partis au pouvoir ou de l'opposition et des représentants de la communauté internationale et diplomatique, dont le chef de la mission de l'OSCE à Tirana et des ambassadeurs de l'Union européenne².
3. Nous souhaitons remercier la délégation parlementaire albanaise et son secrétariat d'avoir organisé notre visite dans des délais particulièrement serrés. Nos discussions ont été extrêmement franches et ouvertes sur tous les thèmes abordés. Nous souhaitons également remercier M. Olsi Dekovi, Directeur du Bureau d'information de Tirana, pour sa contribution à l'organisation de réunions supplémentaires en parallèle avec le programme officiel.

II. Loi de lustration

4. Le 22 décembre 2008, l'Assemblée nationale albanaise a adopté une loi « sur la lustration visant les hauts fonctionnaires de l'administration et les élus » (dite Loi de lustration), en dépit des craintes exprimées par l'opinion publique, y compris au niveau international. Seule la majorité au pouvoir a voté en sa faveur.
5. Ladite loi a suscité les commentaires critiques d'organisations internationales et de représentations diplomatiques à Tirana, ainsi que du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, eu égard aux graves implications constitutionnelles de cet instrument.
6. Une analyse de la loi menée par des experts du Conseil de l'Europe a révélé des points inquiétants par rapport aux normes du Conseil de l'Europe, et notamment la portée très large de la loi en termes de catégories de fonctionnaires auxquelles elle est susceptible de s'appliquer et le fait qu'elle inclut des personnes actuellement en poste ; l'équité et la proportionnalité des procédures de lustration ; la sévérité des peines prévues et l'absence de fixation de délais³.
7. En Albanie, la loi de lustration a provoqué de profondes inquiétudes et de vigoureuses critiques de publics variés – dont le Haut Conseil de Justice, les associations de juges, l'association des procureurs et celle des avocats.
8. La loi de lustration a été automatiquement édictée au début du mois de janvier, après que le Président de la République, M. Topi, ait échoué à prendre un décret de promulgation. Conformément à la Constitution albanaise, à partir du moment où une loi a été adoptée par le Parlement, le Président de la République est face à trois choix : prendre un décret qui la promulgue, s'opposer à la loi qui est alors renvoyée devant le Parlement, ou ne pas se prononcer, ce qui se solde automatiquement par la promulgation de la loi.
9. Le 30 janvier 2009, des membres du Parti socialiste ont porté plainte devant la Cour constitutionnelle d'Albanie, en affirmant que la nouvelle loi de lustration était incompatible avec la Constitution et demandant la suspension de sa mise en application. L'Association des juges et le Comité d'Helsinki albanais ont eux aussi porté plainte pour des motifs du même ordre.
10. Au cours de notre visite, la Cour constitutionnelle nous a informés qu'une décision serait rendue dans les prochains jours quant à la suspension de la mise en œuvre de la loi de lustration en l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle sur la plainte contestant la constitutionnalité de cet instrument.
11. Tous nos interlocuteurs représentant la majorité au pouvoir ont unanimement souligné que la loi était désormais entrée en vigueur et que l'on ne pouvait rouvrir le débat parlementaire.
12. Le Premier Ministre Berisha nous a rappelé que toute loi de lustration entraînait des restrictions temporaires des droits de l'homme. Le droit albanaise est, de ce point de vue, équitable et proportionné et

² Voir Annexe III

³ L'article 11 de la loi prévoit un mandat de 5 ans pour « l'autorité de vérification des personnalités » mais la loi ne prévoit pas de délai pour l'application des peines.

(contrairement au droit d'autres pays) permet aux intéressés de se pourvoir en appel. Il a fait savoir qu'il accepterait volontiers l'aide du Conseil de l'Europe pour la mise en œuvre de la loi, mais qu'il n'était pas disposé à demander au parlement de réécrire la loi.

13. Le 22 janvier 2009, le Président du Parlement albanais a envoyé une lettre au Président de la commission de suivi lui expliquant l'opinion de la majorité au pouvoir sur la loi de lustration.

14. Le Président Topi a expliqué qu'il avait, dès 2006, insisté pour que soit mise en place une loi de lustration, mais que le projet envisagé à l'époque était très différent de la nouvelle loi. Il a également exprimé le souhait que la communauté internationale, y compris le Conseil de l'Europe, puisse offrir à son pays les services d'experts en la matière, afin que l'Albanie puisse faire face à son passé sans affaiblir les institutions démocratiques du pays et en respectant pleinement ses obligations internationales.

15. Selon ses opposants⁴, la loi enfreint 18 articles de la Constitution⁵.

16. L'Assemblée a déjà fait part de ses vues et recommandations concernant les procédures de lustration au sein des Etats membres. La Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes fixe des lignes directrices précises pour garantir que les lois de lustration et autres mesures administratives de même nature seront conformes aux exigences d'un Etat fondé sur la prééminence du droit⁶.

17. Dans une affaire datant de 2006, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que, si un Etat doit adopter des mesures de lustration, il lui faut s'assurer que les personnes intéressées jouissent de toutes les garanties procédurales prévues par la Convention européenne des droits de l'homme.⁷

18. Deux explications contradictoires nous ont été données quant au moment choisi pour promulguer cette loi et à la précipitation avec laquelle le Parlement l'a adoptée, bien que la question ait été soulevée longtemps auparavant au sein du Parlement. La première explication est l'imminence d'une élection générale et la seconde les graves affaires de corruption actuellement traitées par les procureurs.

19. Nous pensons qu'il faut que les procédures de lustration respectent des critères stricts pour s'assurer que toute affaire sera traitée avec équité et conformément aux exigences d'un Etat fondé sur la prééminence du droit. Aussi avons-nous conseillé aux autorités albanaïses, y compris à la Cour constitutionnelle, de transmettre le texte de la loi de lustration à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) afin de solliciter l'avis de ses experts pour déterminer si la loi de lustration répond à ces critères.⁸

20. A la suite de notre visite à Tirana, la Cour constitutionnelle d'Albanie a décidé, le 16 février, de suspendre la mise en œuvre de la loi de lustration dans l'attente de sa décision sur la contestation de sa légalité et d'envoyer le texte de la loi à la Commission de Venise pour solliciter un avis *amicus curiae*.

21. Nous concluons qu'il faudrait demander à la Commission de Venise si elle estime que cette loi de lustration répond aux normes européennes convenues et recommandons que la commission de suivi fasse de cette demande une urgence.

III. La procédure employée par l'Albanie pour choisir sa délégation auprès de l'Assemblée parlementaire

22. Le 26 janvier, date de l'ouverture de la session 2009 de l'Assemblée, les pouvoirs de la délégation albanaise ont été contestés en vertu de l'article 25 du Statut du Conseil de l'Europe et de l'article 6 du Règlement de l'Assemblée. Les personnes contestant ces pouvoirs affirmaient que l'un des membres de la

⁴ Voir plainte renvoyée le 30 janvier 2009 devant la Cour constitutionnelle par des membres du Parti socialiste.

⁵ Selon les plaintes déposées auprès de la Cour constitutionnelle, la loi de lustration enfreint les principes de la constitutionalité (violation des articles 4, 81/2, 116, 124, 127, 128 de la Constitution), de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs (article 7), de la prééminence du droit (préambule et esprit de la Constitution), de l'indépendance de la magistrature et de l'inamovibilité des juges (articles 135, 137, 138, 139, 140, 145, 147 de la Constitution), ainsi que plusieurs libertés et droits de l'homme constitutionnels et fondamentaux, tels que, par exemple, le droit au travail (article 49), le droit de protéger l'honneur et la dignité humaine (article 3), le droit à être présumé innocent (article 30), le droit à ne pas être sanctionné deux fois pour le même délit (article 34) et le droit à être élu (article 45).

⁶ Voir Résolution 1096 (1996) Rapport relatif aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes, Doc. 7568, 3 juin 1996, Rapporteur: M. Severin, Roumanie, Groupe socialiste.

⁷ Requête *Turek c. Slovaquie* n° 57986/00

⁸ Voir déclaration à la presse présentée à l'Annexe IV.

délégation dans sa composition lors de la session 2008 avait été exclu de la délégation de 2009 en violation des dispositions pertinentes du Règlement de l'Assemblée parlementaire.

23. Dans sa Résolution 1650 (2009)⁹, l'Assemblée a constaté que la désignation de la délégation albanaise auprès de l'Assemblée parlementaire s'est faite dans le respect des articles pertinents.

24. Notant que les points donnant lieu à contestation avaient trait aux procédures internes du Parlement albanais et sachant que nous allions visiter Tirana, l'Assemblée a suggéré que nous profitions de l'occasion pour discuter avec les parlementaires albanais des plaintes déposées.

25. Au cours de ces discussions, nous avons établi ce qui suit.

26. Le 28 décembre 2008, le Secrétaire de la délégation albanaise a envoyé à Strasbourg un courrier électronique précisant que la composition de la délégation de l'année 2009 serait la même qu'en 2008.

27. Le 8 janvier 2009, une nouvelle lettre a été envoyée, cette fois par Mme Jozefina Topalli, Présidente du Parlement albanais, à M. Lluís Maria de Puig, Président de l'Assemblée, l'informant que M. Ilir Rusmali allait remplacer M. Aleksandër Biberaj, en qualité de membre et de président de la délégation.

28. Dans un courrier daté du 22 janvier 2009 et adressé au Président de l'Assemblée, M. Biberaj a expliqué qu'il n'avait été informé de ce changement que juste avant l'ouverture de la partie de session de janvier de l'Assemblée.

29. Lorsque nous avons rencontré M. Biberaj à Tirana, il nous a dit qu'il n'avait pas été consulté au sujet de ce changement et qu'aucune explication ne lui avait été donnée.

30. Pendant notre visite, Mme Topalli nous a informés que ce changement avait été décidé pendant les vacances de Noël, en l'absence des personnes concernées. Elle a expliqué que, lors de la première session plénière de 2009 de l'Assemblée nationale albanaise, qui a eu lieu le 26 janvier (à savoir après que les pouvoirs ont été contestés), elle avait informé le parlement du changement intervenu au sein de la délégation auprès de l'APCE.

31. Mme Valentina Leskaj, Présidente de groupe du Parti socialiste (PS) au parlement, ainsi que d'autres membres de l'opposition au parlement, nous ont dit que la Présidente avait informé le parlement des changements mais n'avait pas tenu compte de la contestation du groupe du PS. Mme Leskaj a soutenu que négliger cette contestation constituait un manquement à l'article 7.3 du Règlement de l'Assemblée.

32. Il n'entre pas dans le cadre de notre mandat d'intervenir dans le travail administratif interne du parlement d'un Etat membre. Nous pensons cependant que la révision par le Parlement albanais de l'article 7.3 à la lumière des événements récents éviterait de futurs désagréments.

⁹ Voir également doc. 11809 sur la contestation pour des raisons formelles des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de l'Albanie.

ANNEXE I

Préparation des élections parlementaires de 2009

1. Les prochaines élections parlementaires albanaises auront lieu le 28 juin 2009.
2. Nous avons enquêté sur la préparation des prochaines élections générales lors de notre visite du mois de septembre 2008¹⁰. Pendant notre visite de février 2009, nous avons rendu une visite de courtoisie au Président nouvellement élu de la Commission électorale centrale (CEC), M. Arben Ristani.
3. Il nous a mis au courant des mesures adoptées en vue d'assurer une plus grande exactitude des registres civils et des listes d'électeurs ; de mettre en place un système uniforme d'adresses postales ; de créer de nouvelles pièces d'identité ; et de limiter le rôle excessif des partis politiques dans les procédures électorales et la gestion des élections.
4. Il nous a également fait part des changements apportés au règlement de la Commission électorale centrale.
5. Nous n'avons pas eu suffisamment de temps ou d'occasions pour étudier en détail les nouvelles dispositions prises et les changements intervenus à l'approche de l'élection générale, mais nous espérons qu'une mission d'observation des élections ad hoc, ou nous-mêmes, pourrons le faire en temps utile.

¹⁰ Voir AS/Mon (2008)30rev. Note d'information rédigée par les corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana et Vlora (15-18 septembre 2008)

ANNEXE II

Journal Tema

1. Notre attention ayant été attirée sur des assertions selon lesquelles des mesures juridiques et administratives récentes auraient conduit à la fermeture du quotidien albanais *TEMA*, nous avons accepté de rencontrer le directeur du journal, M. Mero Baze, et avons soulevé la question auprès des autorités.
2. Selon M. Baze, le ministère de l'Economie, du commerce et de l'énergie aurait, le 16 décembre 2008, dénoncé sans préavis le contrat sur 20 ans signé par le quotidien *TEMA* pour occuper des locaux sis dans un bâtiment étant propriété de l'Etat. Le journal a, par la suite, intenté une action en justice. Le 6 janvier 2009, le tribunal de district de Tirana a pris un arrêté enjoignant le ministère de suspendre ses mesures d'éviction jusqu'à ce qu'une décision définitive soit rendue. Dans un communiqué de presse daté du 9 janvier, le ministre a déclaré que tous les contrats liant le ministère et les entreprises ayant leur siège dans le bâtiment avaient été annulés, en invoquant « l'intérêt public » comme unique cause de cette mesure qui a eu pour résultat de chasser dix autres entreprises de ces locaux.
3. Nous avons été informés que la police avait bloqué l'entrée des locaux de *TEMA* le 8 janvier en invoquant une décision gouvernementale déclarant ces locaux d'une importance particulière ; c'est là que devait en effet être imprimée la nouvelle génération de cartes d'identité et de passeports biométriques. Ces locaux ne pouvaient donc plus héberger aucune autre activité. Les forces de l'ordre ont poursuivi leur action tout au long de la journée du 9 janvier, provoquant un rassemblement de protestation des journalistes devant le bâtiment.
4. Selon le directeur de Tema, Mero Baze, et d'autres journalistes, l'ordre donné à la police de bloquer l'accès aux locaux du journal s'explique par des raisons politiques; en effet, Tema a publié des accusations de corruption impliquant des membres du gouvernement et des fonctionnaires.
5. M. Baze a également cherché à établir un lien entre l'incendie de sa voiture devant son domicile et la publication de ces accusations.
6. Le temps et l'occasion nous ont manqué pour étudier le bien-fondé de ces allégations, mais nous y remédierons lors de notre prochaine visite et en rendrons compte dans notre rapport sur le respect de l'Albanie envers ses obligations et engagements.

ANNEXE III

Programme de la visite d'information à Tirana (9-11 février 2009)

M. Jaakko LAAKSO, membre du Parlement
M. David WILSHIRE, membre du Parlement
Mme Marine TREVISAN, co-secrétaire de la commission de suivi

Lundi 9 février 2009

- 15h45 Rencontre avec l'Ambassadeur du Royaume-Uni, de la Suède, du Danemark et de la République tchèque
- 17h00 Rencontre avec M. Astrit PATOZI, Président du groupe parlementaire du Parti démocratique, et avec M. Arjan MADHI, M. Ndue SHPANI, M. Tritan SHEHU, M. Paulin STERKAJ, membres du groupe
- 18h00 Rencontre avec M. Neritan CEKA, Parti de l'alliance démocratique, Vice-Président du Parlement
- 18h30 Rencontre avec le Président du groupe parlementaire démocratique socialiste, M. Skënder GJINUSHI
- 19h00 Rencontre avec le Président du mouvement socialiste pour l'intégration et le groupe parlementaire du Parti démocratique de gauche, M. Pëllumb XHUPI
- 19h30 Rencontre avec le dirigeant du Parti socialiste, M. Edi RAMA
- 20h00 Dîner de travail avec M. Robert BOSCH, Chef de la présence de l'OSCE à Tirana

Mardi 10 février 2009

- 08h00 Rencontre avec M. Mero BAZE, Directeur de Tema, journal quotidien albanais
- 09h00 Rencontre avec le Président du Parlement albanais, Mme Jozefina TOPALLI
- 10h00 Rencontre avec le Vice-Premier ministre, M. Genc POLLO
- 11h00 Rencontre avec le ministre de l'Intérieur, M. Bujar NISHANI
- 12h00 Rencontre avec le Président de la Cour constitutionnelle, M. Vladimir KRISTO
- 13h00 Déjeuner offert par le Président du Parlement albanais, Mme Jozefina TOPALLI
- 15h00 Rencontre avec la Présidente du groupe parlementaire SP, Mme Valentina LESKAJ
- 16h00 Rencontre avec le Président de la Commission centrale électorale, M. Arben RISTANI
- 17h00 Rencontre avec le Procureur général, Mme Ina RAMA
- 18h00 Rencontre avec la délégation albanaise auprès de l'APCE
- 20h00 Dîner offert par le Président de la délégation parlementaire auprès de l'APCE, M. Ilir RUSMALI

Mercredi 11 février 2009

- 08h45 Rencontre avec l'Ambassadeur de l'Espagne
- 09h30 Rencontre avec le Premier ministre de la République d'Albanie, M. Sali BERISHA
- 10h00 Rencontre avec le Président de la République d'Albanie, M. Bamir TOPI

ANNEXE IV

Les co-rapporteurs de l'APCE recommandent l'examen de la nouvelle loi de lustration de l'Albanie par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe

Strasbourg, 12.02.2009 – Les co-rapporteurs de la Commission de suivi pour l'Albanie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ont mis en garde contre le risque d'un affrontement majeur de tous les partis politiques avant les élections de juin concernant la nouvelle loi de lustration de l'Albanie, et ont invité instamment tous les intéressés à faire le maximum pour éviter cette crise.

Jaakko Laakso (Finlande, GUE) et David Wilshire (Royaume-Uni, GDE) ont passé deux journées à Tirana à examiner la nouvelle loi et le mode de désignation de la délégation albanaise à l'Assemblée.

Ils ont invité instamment la Cour constitutionnelle et le Gouvernement albanais à soumettre à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, la loi de lustration adoptée, pour vérifier qu'elle respecte pleinement les obligations de l'Albanie en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe.

Les co-rapporteurs ont souligné qu'une crise pourrait être évitée si la mise en œuvre de cette loi était retardée, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle ait vérifié sa constitutionnalité et que la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ait pu l'examiner.

En ce qui concerne la manière dont a été désignée la délégation albanaise à l'Assemblée, les co-rapporteurs rappellent que chacun des 47 Etats membres doit prendre ses décisions en toute indépendance, en tenant compte de la nécessité de respecter ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe ainsi que sa réglementation interne.

Albanie : les co-rapporteurs de l'APCE saluent la suspension de la mise en œuvre de la loi de lustration

Strasbourg, 17.02.2009 – « La décision de la Cour constitutionnelle d'Albanie de suspendre la mise en œuvre de la loi de lustration controversée est un fait nouveau qu'on ne peut que saluer », ont déclaré les co-rapporteurs de la Commission de suivi pour l'Albanie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Jaakko Laakso (Finlande, GUE) et David Wilshire (Royaume-Uni, GDE).

« La Cour a fait usage de son pouvoir de suspendre la mise en œuvre de cette loi, jusqu'à ce qu'elle ait rendu sa décision définitive concernant les recours introduits par le Parti socialiste, l'Association des juges et le Comité Helsinki albanais », ont-ils ajouté.

Les co-rapporteurs ont rencontré la semaine dernière à Tirana Vladimir Kristo Laakso, président de la Cour constitutionnelle. A cette occasion, ils ont demandé instamment à la Cour d'adresser la loi à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour que celle-ci puisse rendre un avis concernant sa conformité avec les normes et principes européens en matière de droit, de démocratie et de droits de l'homme. Ils se sont dits très satisfaits que la Cour l'ait fait à présent.

Suite à l'annonce de la décision de la Cour, les co-rapporteurs ont déclaré qu'ils étaient soulagés qu'un moyen ait été trouvé pour marquer une pause et réfléchir aux détails de cette loi très controversée.

M. Wilshire a pour sa part ajouté : « Personne ne dit que l'Albanie ne devrait pas disposer d'une loi de lustration sous une forme ou une autre, et des experts proposent leur assistance pour la mise en œuvre d'une telle loi. Toutefois, certains aspects de la loi, telle qu'elle est énoncée, doivent être révisés » .