

Claire Barthélémy

**Diplôme d'Université Connaissance de
l'Europe Centrale Contemporaine
1999-2000**

Sous la direction de Mme BENOIT-ROHMER

LA DEMOCRATISATION

ALBANAISE

**PAR L'INTEGRATION DES PRINCIPES ET
NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Centre d'Études Germaniques - Université Robert Schuman - Strasbourg

Remerciements

Je tiens à remercier pour la rédaction de ce mémoire Madame Benoît-Rohmer, Doyen de la Faculté de Droit et directrice de ce mémoire pour l'aide qu'elle m'a fournie dans mon travail.

Professeur au Centre d'Etudes Germaniques, Monsieur Nouzille m'a apporté de précieux conseils sur l'Albanie.

Je remercie aussi Mademoiselle Bompar, étudiante à Grenoble, qui, travaillant sur le monisme et le dualisme dans les nouveaux Etats adhérents du Conseil de l'Europe, m'a aidée dans mon travail.

Je tiens enfin à remercier le personnel de la bibliothèque du Conseil de l'Europe pour leur assistance dans mes recherches, ainsi que celui du centre de documentation du Centre d'Etudes Germaniques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....p.6

I. DU KANUN AUX DROITS DE L'HOMME: LE GRAND ECART DOULOUREUX DE L'ALBANIE VERS L'EUROPE.....p.10

A. UN ELAN FORMEL VERS L'INELUCTABLE EUROPE DES DROITS DE L'HOMME.....p.12

1. L'ALBANIE, OBLIGEE DU CONSEIL DE L'EUROPE

a. L'adhésion

b. L'état actuel des engagements de l'Albanie

- Les traités signés et ratifiés
- Les obligations qui découlent des traités

2. L'ADOPTION SOUS CONTRÔLE D'UNE DECLARATION DES « DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX DE L'ETRE HUMAIN »DANS LA CONSTITUTION

a. Une déclaration conforme aux standards internationaux

- Les principes généraux
- Les chapitres II à V

b. Les particularités albanaises

- Les particularités albanaises liées à l'histoire
- Les particularités albanaises liées aux enjeux actuels

B. UNE POSITION D'EQUILIBRISTE POUR L'APPLICATION EFFECTIVE DES DROITS DE L'HOMME EN ALBANIE.....p.24

1. DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES SATISFAISANTES

a. L'applicabilité des normes de droits de l'homme

- Dispositions sur l'applicabilité directe des droits de l'homme énoncés par la déclaration des droits
- Dispositions constitutionnelles sur l'applicabilité des droits de l'homme concernant l'applicabilité du droit international concernant les droits de l'homme et donc des conventions du Conseil de l'Europe
- Dispositions constitutionnelles sur l'applicabilité des normes de droit de l'homme s'appliquant

à la limitation de ces droits

- La révision de la Constitution
- b. Les organes de défense des droits de l'homme
 - L'Avocat du peuple
 - La Cour Constitutionnelle
- 2. UNE REGLEMENTATION HESITANTE DANS LES DOMAINES SENSIBLES
 - a. Des mesures plus ou moins complètes garantissant effectivement certains droits
 - Les médias
 - Les minorités
 - Le système pénal
 - b. Un manque crucial de réglementation dans certains domaines amenant l'ineffectivité des droits et des engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe
 - Les domaines visés: corruption, criminalité, sécurité et sûreté
 - Les évolutions et les solutions envisagées ou envisageables
 - Les mesures devant être prises dans l'ensemble de ces différents domaines, encore insuffisantes,
 - bien qu'indispensables

II. DU CLAN A LA DEMOCRATIE LIBERALE, LA FRAGILITE D'UN SYSTEME POLITIQUE *EX-NIHILO*.....p.57

A. L'AFFIRMATION NECESSAIRE DE POUVOIRS PUBLICS DISTINCTS.....p.58

1. LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES STANDARDS DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

- a. La distribution des tâches
 - L'exécutif
 - Le législatif
 - Le judiciaire
- b. Les moyens de pression et de collaboration
 - Une collaboration rationalisée
 - Des moyens de pression classiques d'une démocratie parlementaire
- 2. LE RENFORCEMENT INDISPENSABLE DE L'INDEPENDANCE DES POUVOIRS PUBLICS

a. Le pouvoir judiciaire, au centre des enjeux de l'Etat de droit et de la primauté du droit, difficile à protéger

- L'organisation de la Justice
- Le statut des juges
- La corruption des juges

b. La fonction publique, des améliorations formelles à confirmer

- La Constitution
- La loi du 13 novembre 1999
- La loi sur la police du 27 novembre 1999

B.LA MISE EN PLACE DELICATE D'UNE CULTURE DES PARTIS POLITIQUES...p.77

1. LA DECOUVERTE DES MECANISMES DU PLURALISME

a. Au niveau national

- La consécration de principe du pluralisme: les règles constitutionnelles
- Le fonctionnement d'une démocratie pluripartite: les élections
- La démocratie directe en Albanie

b. Au niveau local

- La Constitution, dans l'esprit de la Charte de l'autonomie locale, tend à garantir aux collectivités locales leur autonomie, aménageant une certaine décentralisation
- Etude de la démocratie locale naissante

2. LES TENSIONS DANS LA VIE POLITIQUE ALBANAISE

a. Les difficultés à jouer le jeu démocratique dans les rapports opposition/majorité

- La violence dans la politique, notamment le dialogue politique
- Le problème de la participation de l'opposition aux travaux du Parlement

b. Les incidences sur l'avancée des réformes

- Les mises en garde européennes
- Conclusion

BIBLIOGRAPHIE.....p.92

LISTE DES ABBREVIATIONSp.98

TABLE DES ANNEXES.....p.99

INTRODUCTION

Rétablir « l'antique voie Appia », voie romaine qui reliait l'Albanie à l'Europe occidentale, « afin de ramener l'Albanie dans le giron de l'Europe », voilà le souhait exprimé par le traducteur de Drittëro Agolli, écrivain albanais, dans sa postface de *L'Homme au canon*¹.

Après avoir vécu sous domination macédonienne, romaine, byzantine, bulgare et turque, les habitants de l'actuelle Albanie, dont le nationalisme se réveille à la fin du XVIII^e siècle², voient la création de leur Etat, dont l'indépendance est proclamée le 28 novembre 1912 alors que ce territoire est convoité par tous ses voisins, être confirmée à l'issue de la première guerre balkanique à la Conférence de Londres le 29 juillet 1913³. Suit une période d'anarchie et d'occupations diverses lors de la Première Guerre Mondiale, avant que l'Albanie ne soit acceptée comme Etat souverain à la SDN le 17 décembre 1920. De 1925 à 1939, Ahmed Zogu, qui sera à partir de 1928 Zog Ier, roi des albanais, dirige le pays de façon autoritaire, avant de s'enfuir face aux fascistes italiens, dont l'influence s'était considérablement accrue en Albanie, et qui occupèrent le pays de 1939 à 1944. Il fut alors libéré par l'Armée de Libération Nationale, issu du Comité antifasciste de Révolution Nationale (la résistance communiste), sous le commandement d'Enver Hoxha; le 2 décembre 1945 sont organisées des élections par le gouvernement provisoire, remportées à 93% par le Front Démocratique, issu du Parti Communiste.

Le régime communiste mis en place en Albanie en 1945, d'Enver Hoxha⁴ puis Ramiz Alia à partir de 1985 fut très dur et le pays est resté fermé, oublié, jusque dans les années 90. Après des années d'isolement, l'Albanie va alors se tourner vers l'Europe occidentale. La transition commence après les manifestations de juillet puis décembre 1990 à la cité étudiante de Tirana⁵. Les premières élections libres en mars-avril 1991 portent cependant les socialistes (ex-communistes) au pouvoir, face au nouveau Parti Démocratique de Sali Berisha; le gouvernement de Fatos Nano, toujours sous la présidence de Ramiz Alia, ne restera cependant pas longtemps en place. Il a rétabli les relations diplomatiques de l'Albanie avec différents Etats, notamment l'URSS et les Etats-Unis;

¹ A.Zotos in D.Agolli, *L'Homme au canon*, Le Serpent à Plumes, collection Motifs, n°54, 1998, p.254.

² notamment après le Congrès de Berlin qui cède au Monténégro une partie du territoire albanais, la région d'Ulqin; se constitue alors une ligue nationale, qui, bien que réprimée, lancera un mouvement en faveur du nationalisme albanais, qui se traduit notamment par le développement de la langue. Voir Albanie, Encyclopaedia Universalis, vol.1.

³ Le prince Guillaume de Wied est alors installé sur le trône albanais par les grandes puissances, de mars à septembre 1914 où il est obligé de s'enfuir.

⁴ « En l'absence de traditions étatiques et démocratiques, le pouvoir central s'affirme par la force. (...) Enver Hoxha (...) va tout au long de sa carrière politique (1944-1985) éliminer impitoyablement tous ceux qui pourraient lui porter ombrage », B.Lory, *L'Europe balkanique de 1945 à nos jours*, Ellipses, 1996, p.53.

⁵ Pour une description des événements, voir B.Mustafaj, *Entre crimes et mirages. L'Albanie*, Actes Sud, 1992, 250 p.

l'Albanie adhère à cette époque au FMI, à la Banque mondiale et à la CSCE⁶. Au printemps 1992 de nouvelles élections sont remportées par le Parti Démocratique de Sali Berisha. Celui-ci va continuer le chemin vers l'Europe alors que sont entamées les négociations avec le Conseil de l'Europe, alors considéré par les pays sortant du régime communiste comme le premier moyen de rejoindre l'Europe démocratique et libérale. Sali Berisha présente en 1994 un projet de Constitution sensé servir de base à l'élaboration d'un ordre juridique albanais respectueux des valeurs incarnées par le Conseil de l'Europe, qui sera rejeté par le Parlement. En 1995 l'Albanie adhère au Conseil de l'Europe après des négociations qui ont déjà permis de relever les points faibles de l'Etat, notamment son absence de Constitution en tant que telle, bien que des lois à caractère constitutionnel aient été promulguées de 1991 à 1993. En 1997, Sali Berisha tombe après les émeutes qui ont suivi l'affaire des pyramides financières où une partie de la population s'est trouvée ruinée. Les socialistes reviennent au pouvoir mais ne changent rien à l'orientation européenne de la politique albanaise, notamment au niveau juridique. Les gouvernements socialistes vont travailler à l'intégration des principes et normes du Conseil de l'Europe conformément aux engagements pris en 1995, et ce dans un contexte plus ou moins favorable de rétablissement de l'ordre et de catastrophe économique, à laquelle s'ajoutent ensuite les nombreux réfugiés albanais du Kosovo.

Les principes du Conseil de l'Europe sont l'Etat de droit, la primauté du droit, la démocratie (suffrage universel, pluralisme, séparation des pouvoirs) et les droits de l'homme. Les normes issues du Conseil de l'Europe sont les différentes conventions élaborées en son sein, telle la Convention européenne des droits de l'homme, que l'Albanie a signées et ratifiées pour certaines.

L'intégration des principes et normes du Conseil de l'Europe par l'Albanie trouve sa justification dans l'adhésion au Conseil de l'Europe de l'Albanie en 1995, qui l'a conduite à prendre des engagements dans ce sens; une Commission de suivi surveille le respect de ces engagements. Cette intégration passe à la fois par le droit international (les différentes conventions européennes) et le droit interne (adoption de nouvelles normes appliquant les traités, adoption des normes nouvelles conformes aux traités et aux normes d'application, élimination des normes contraires aux traités et aux normes d'application). Il convient donc d'étudier le rapport entre ces deux moyens de l'intégration, le droit international et le droit interne, en Albanie. Les modes de l'intégration qui en découlent sont tout à la fois la signature et la ratification des traités, l'adoption d'une Constitution en conformité avec eux, l'adoption de lois-cadre et de codes appliquant ces normes, et enfin l'adoption et l'élimination de différentes normes internes. Le processus de l'intégration s'est mis

⁶ B.Lory, op.cit., p. 147-151.

en route dès la chute du communisme mais ce n'est qu'à partir de la fin des années 1990 où se met en place une certaine stabilité politique que l'Albanie entre dans une période de réformes juridiques et institutionnelles importantes. Il s'agit presque de construire un ordre juridique dans un pays où on ne cesse de souligner le manque de tradition démocratique, le poids du clan et de la coutume⁷. Les principes et normes du Conseil de l'Europe vont guider tant l'adoption des normes fondamentales que les mécanismes législatifs ou réglementaires les plus précis qui doivent être à la fois la traduction et la garantie de ces principes fondamentaux. Les principes et normes du Conseil de l'Europe vont imprégner tout le tissu juridique de l'Etat albanais.

Il convient d'autre part d'étudier quelle va être l'attitude de l'autre partie, c'est-à-dire le Conseil de l'Europe.

Au moment de l'adhésion, il impose à l'Albanie de prendre certains engagements vis-à-vis de lui. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la Commission des questions politiques, la Commission de suivi et la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) surveillent et aident l'Albanie à respecter ses engagements. Sont de plus mis en place des programmes de formation comme le « programme d'action prioritaire » du Secrétaire Général, pour la coopération avec l'Albanie, concernant l'Ecole de la Magistrature, la formation aux droits de l'homme de la société civile et des personnels pénitentiaires et de police. Des comités d'experts sont créés, sur l'efficacité de la justice ou encore à des fins d'expertise législative⁸. Le Conseil de l'Europe apporte ainsi une aide à la fois technique et financière à l'Albanie.

Le travail d'intégration des principes et normes du Conseil de l'Europe est énorme, l'Etat manquant de tradition démocratique et juridique, la société ayant été basée sur une organisation en clans régie par le *kanun*, la coutume albanaise. L'étendue de la tâche qui s'offre à l'Albanie pour rejoindre l'Europe démocratique va être d'intégrer dans son ordre juridique les principes et normes du Conseil de l'Europe non seulement en garantissant à tous les niveaux possibles les droits de l'homme, auxquels s'intéresse plus particulièrement le Conseil de l'Europe, notamment au travers des différentes conventions qu'il a élaborées, mais aussi plus globalement en se transformant en un régime démocratique libéral respectueux du pluralisme et de la séparation des pouvoirs. Ces efforts doivent permettre l'avènement de l'Etat de droit en Albanie, encore en chantier. Ainsi du *kanun* aux droits de l'homme, peut-on constater le grand écart douloureux de l'Albanie vers

⁷ voir notamment B.Mustafaj, *Doruntine, fille soeur*, Actes Sud, 1997, 56 p., légende qui se place dans le cadre des clans et des traditions « notre soeur, notre sang ne peuvent être unis à un étranger ».

⁸ un « programme d'assistance politico-législative » a par exemple été mis en place par le Conseil des Ministres en 1997.

l'Europe (I) qui s'effectue dans le cadre fragile d'un système politique *ex nihilo*, qui fait passer l'Albanie du clan à la démocratie libérale (II).

I. DU KANUN AUX DROITS DE L'HOMME: LE GRAND ECART DOULOUREUX DE L'ALBANIE VERS L'EUROPE

L'Europe s'est constituée autour d'une communauté de valeurs qui est celle des droits de l'homme, dont l'une des expressions va être la Convention Européenne des Droits de l'Homme

(CEDH)⁹ . Après la chute du communisme en « Europe de l'Est », les droits de l'homme s'imposent comme la condition de l'intégration de l' « Est » à l' « Ouest », dont l'adhésion au Conseil de l'Europe va être considérée comme une étape nécessaire. C'est dans cette perspective que l'Albanie va présenter sa candidature le 4 mai 1992 au Conseil de l'Europe, pour y adhérer le 29 juin 1995. Adhérer au Conseil de l'Europe signifie adhérer à tout un système de normes juridiques concernant les droits de l'homme, domaine dans lequel s'est spécialisé le Conseil. Cela ne signifie pas pour autant que les droits de l'homme soient acquis dans l'Etat nouvellement admis; la philosophie du Conseil va en effet être d'accueillir en son sein des Etats qui, ayant déjà pris un certain nombre d'engagements et ayant atteint un certain niveau de protection des droits de l'homme vont, grâce à l'Organisation, être amenés à les consolider et à les développer. Ainsi, si l'adhésion de l'Albanie en 1995 constitue un élan formel vers l'inéluctable Europe des droits de l'homme (A), elle se trouve néanmoins dans une position d'équilibriste pour l'application effective de ces droits (B).

⁹ La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales a été élaborée par le Conseil de l'Europe. Elle est adoptée en 1950 et entre en vigueur en septembre 1953.

A. UN ELAN FORMEL VERS L'INELUCTABLE EUROPE DES DROITS DE L'HOMME

En adhérant au Conseil de l'Europe, l'Albanie montre qu'elle veut s'engager dans un processus de défense des droits de l'homme¹⁰. Elle se lance donc dans cette politique avec l'aide et sous la surveillance du Conseil de l'Europe. Ainsi l'Albanie, obligée, du fait de son adhésion, du Conseil de l'Europe (1), va être amenée à adopter l'outil essentiel en droit interne pour la protection des droits de l'homme, une déclaration des « Droits et Libertés fondamentaux de l'Etre Humain » dans la Constitution albanaise de 1998 (2).

1. L'ALBANIE, OBLIGEE DU CONSEIL DE L'EUROPE

De 1992 à 1995 ont lieu les négociations de l'Albanie avec le Conseil de l'Europe en vue de son adhésion. De ces négociations, qui ont notamment permis au Conseil de l'Europe de prendre la mesure de la situation en Albanie¹¹, vont découler toute une série d'engagements censés amener l'Albanie à mettre en place un régime vraiment respectueux des droits de l'homme. En effet, si le Conseil de l'Europe accepte en son sein, avec pragmatisme, des Etats n'ayant pas achevé leur transition démocratique, encore lui faut-il des garanties d'avancées certaines -notamment formelles-dans le domaine des droits de l'homme. Selon l'article 3 du statut du Conseil de l'Europe, les Etats membres doivent lutter pour la prééminence du droit et garantir les droits de l'homme à l'ensemble de leurs citoyens. Désireuse de s'intégrer rapidement aux structures

¹⁰L'actuel Président de la République Rexhep Mejdani l'a réaffirmé il y a peu : « L'idéologie de demain sera celle des droits de l'homme et des libertés ». Il ajoute cependant : « Mais le grand défi sera celui de l'économie de marché », Politique Internationale, numéro 85, automne 1999, p. 227.

libérales de l'Europe¹², l'Albanie va accepter et réaliser les engagements réclamés par le Conseil dans l'objectif de remplir au plus vite et au mieux cette obligation. Obligée du fait de son adhésion (a), l'Albanie reste l'obligée du Conseil de l'Europe actuellement du fait de son statut de membre de cette institution, ses engagements étant particulièrement mis en exergue par le fait de l'existence d'une procédure de suivi instaurée par le Conseil de l'Europe, comme pour la plupart des Etats accomplissant leur transition démocratique au moment de leur adhésion (b).

a. L'adhésion

L'adhésion est la source juridique dont découle l'ensemble des obligations que l'Albanie a contractées auprès du Conseil par rapport à la démocratie, la prééminence du droit et les droits de l'homme¹³.

Des documents d'adhésion et de ceux qui les ont précédés (rapports et avis) se dégagent différentes catégories d'engagements pris par l'Albanie: signature et ratification de traités du Conseil de l'Europe, élaboration d'une Constitution et de lois appliquant les traités, mise à l'étude de certaines autres conventions,...

Les domaines d'engagement sont larges: minorités, liberté d'expression, Justice, presse, peine de mort,...

L'Albanie doit ainsi¹⁴:

- signer la CEDH au moment de l'adhésion et la ratifier, avec les Protocoles n° 1, 2, 4, 7, 11, dans un délai d'un an et reconnaître avant le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire de la Cour européenne des Droits de l'Homme;
- signer, ratifier et appliquer le Protocole n°6 de la CEDH concernant l'abolition de la peine de mort en temps de paix, et ce dans les trois ans et appliquer jusque là un moratoire sur les exécutions;

¹¹ Il le fera au travers de différentes visites, notamment de la sous-commission des droits de l'homme en novembre 1993, de la commission *ad hoc* du Bureau sur l'Albanie en avril 1994, ainsi que différentes visites des rapporteurs.

¹² « Partout, j'ai constaté la même volonté de s'intégrer à l'Europe et de devenir, au plus tôt, membre du Conseil de l'Europe. », M.Columberg, Avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7338 du 27 juin 1995, §2.

¹³ Ce triptyque fait partie des objectifs principaux du Conseil de l'Europe.

¹⁴ voir l'Avis n°189 (1995) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe relatif à la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe du 29 juin 1995 (22ème séance), §17; voir aussi les documents 7304, Rapport de la Commission des questions politiques; 7338, avis de la Commission des questions juridiques et des Droits de l'Homme; 7339, avis de la Commission des relations avec les pays non membres.

- signer et ratifier la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (et mener en attendant une politique envers les minorités conforme à ses principes) ainsi que l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel, au bout d'un an au plus tard;
- reconnaître l'importance capitale de la liberté d'expression et prendre des mesures pour encourager et protéger l'indépendance de la presse et des médias audiovisuels, en garantissant une liberté de rédaction totale, un régime fiscal équitable, le libre approvisionnement en papier journal et l'égalité d'accès aux moyens de diffusion et d'impression, et aux circuits de distribution;
- modifier le rôle et les fonctions du parquet dans l'idée du respect de l'Etat de droit;
- garantir l'indépendance de la justice, notamment en matière de révocation des juges et de budget;
- instituer une commission constitutionnelle chargée de réfléchir à un projet de Constitution¹⁵, constituée de représentants des partis au Parlement et d'experts internationaux;
- s'efforcer de régler les différends internationaux par des voies pacifiques;
- coopérer aux processus de contrôle de ses engagements par le Conseil de l'Europe¹⁶;
- étudier en vue de leur ratification la Charte sociale européenne et les Chartes européennes de l'autonomie locale et des langues régionales et minoritaires et les conventions en matière d'extradition, d'entraide judiciaire en matière pénale, de transfèrement des personnes condamnées et de blanchiment, dépiage, saisie et confiscation des produits du crime, et mener une politique conforme à leurs principes.

L'adhésion de l'Albanie se fera sur cette base le 13 juillet 1995. A partir de là l'Albanie va travailler à réaliser ces engagements sous contrôle du Conseil de l'Europe qui veille à ce qu'ils ne restent pas lettre morte.

b. L'état actuel des engagements de l'Albanie

Les traités signés et ratifiés

¹⁵ L'Albanie n'a pas en effet de Constitution au moment de son adhésion. Cependant huit lois constitutionnelles ont été adoptées entre 1991 et 1993, qui instaurent une République parlementaire dans le respect de la séparation des pouvoirs et contiennent une liste de droits de l'homme et libertés fondamentales.

¹⁶ Le processus de suivi est prévu par la directive n°508 (1995) pour l'Albanie de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe.

Quarante traités élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe ont été signés par l'Albanie, dont vingt-sept ont été ratifiés à ce jour¹⁷.

La procédure de suivi a été ouverte le 6 novembre 1995 par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme. Différents rapports du Conseil de l'Europe permettent de suivre les progrès accomplis par l'Albanie dans le respect de ses engagements.

Ainsi peut-on constater que la CEDH et nombre de ses protocoles seront signés dans le délai d'un an imparti par le Conseil¹⁸, à l'exception notable du protocole n°6 concernant l'abolition de la peine de mort¹⁹. Cependant un moratoire sur les exécutions a été institué et observé²⁰ par l'Albanie. Le protocole n°6 est finalement signé le 4 avril 2000. Les conventions sur la torture, l'extradition et l'autonomie locale ont été ratifiées dans les temps²¹. La Charte sociale a seulement été signée pour l'instant²². Il est à noter que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales n'a été ratifiée que le 28 septembre 1999, avec quatre ans de retard. Il en est de même pour les conventions en matière d'entraide judiciaire en matière pénale et de transfèrement des personnes condamnées, ratifiées le 4 avril 2000.

En ce qui concerne l'indépendance du parquet et de la justice, les différents rapporteurs constatent que si des mesures ont été prises, il reste encore de nombreux efforts à fournir pour améliorer le système²³. Il en est de même en ce qui concerne la presse²⁴.

¹⁷ voir en annexe dans le doc. 8771 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe du 14 juin 2000, Respect des obligations et des engagements de l'Albanie la liste des traités signés mais pas ratifiés et celle des traités ratifiés par l'Albanie, annexe p.

¹⁸ La CEDH et les protocoles 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, et 11 sont ratifiés le 2 octobre 1996, six mois après l'adhésion de l'Albanie. Cependant l'Albanie avait émis une réserve au protocole n°1, limitant le droit à des élections libres qui y est consacré. Voir le Rapport sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7716 du 23 janvier 1997, §2.

¹⁹ Dans une lettre du 25 août 1998 adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Premier Ministre Fatos Nano déclare d'ailleurs: « Vous vous rendez compte, j'en suis sûr, combien il nous serait difficile de prendre une telle mesure dès à présent, compte tenu des conditions spécifiques dans lesquelles notre pays se trouve aujourd'hui. Eu égard aux effets contre-productifs que pourrait avoir l'abolition immédiate de la peine de mort en Albanie, nous considérons que le maintien du moratoire constitue une approche plus appropriée. » Voir le Rapport « Derniers développements en Albanie, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.8208 du 23 septembre 1998, annexe III.

²⁰ voir note 8, §3.

²¹ respectivement les 2 octobre 1996, 19 mai 1998 et 12 novembre 1999, avec leurs protocoles pour les deux premières.

²² le 21 septembre 1998.

²³ voir le Rapport sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7716 du 23 janvier 1997, §4; la Résolution 1114 (1997), Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, 29 janvier 1997, §2; la Résolution 1133 (1997), Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, septembre 1997, §6; l'addendum II au rapport d'activité, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7978 du 6 janvier 1998, §10 et §23: « (...) de nouvelles investigations sont nécessaires. »; l'addendum I au rapport d'activité, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.8195 du 15 septembre 1998, §17.

²⁴ voir le Rapport sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7716 du 23 janvier 1997, §11 à 18; la Résolution 1114 (1997), Assemblée Parlementaire du

Les obligations qui découlent des traités

Les traités ratifiés par l'Albanie sont pour elle la source de différentes obligations de par leur contenu et leur degré de précision.

Ainsi la CEDH, qui contient un ensemble de droits et libertés devant être garantis aux personnes relevant de la juridiction des Etats membres, instaure par ailleurs un système de protection de ces droits et libertés par la possibilité de recours individuel devant la Cour européenne des Droits de l'Homme²⁵ lorsque sont épuisées les voies de recours internes. La CEDH assure une protection des droits de l'homme toujours plus large du fait de l'interprétation dynamique qu'en fait la Cour²⁶.

La Convention européenne pour la prévention de la torture met quant à elle en place un Comité de prévention de la torture (CPT) qui effectue des visites²⁷ dans les lieux de détention²⁸ des différents Etats parties, visites aboutissant à la rédaction de rapports confidentiels, qui peuvent parfois être publiés sur demande de l'Etat ou faire l'objet d'une déclaration publique lorsque l'Etat en cause ne semble pas prêt à améliorer une situation qui y serait dénoncée. Pour P.Wachsmann, « l'acceptation même d'un tel mécanisme, qui impose à l'Etat un regard extérieur au coeur même

Conseil de l'Europe, 29 janvier 1997, §4 (vi); le Rapport « Derniers développements en Albanie », Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.8208 du 23 septembre 1998, §12.

²⁵ depuis le 1er novembre 1998, une Cour unique permanente a été mise en place par le Protocole n°11, ratifié le 2 octobre 1996 par l'Albanie, pour remplacer l'ancien système composé de la Commission des Droits de l'Homme, la Cour et le Comité des ministres. Pour une description de ces deux mécanismes, voir P.Wachsmann, Les droits de l'homme, Dalloz, 1999, p.145 à 161 et La Cour Européenne des Droits de l'Homme, Historique, organisation et procédure, Document d'information du greffier de la Cour Européenne des Droits de l'Homme du 16 juin 1999. Le juge albanais à la Cour est actuellement M.Kristaq Traja. Les requêtes individuelles concernent notamment les droits des détenus, l'accès aux tribunaux, le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable, les écoutes téléphoniques, l'immigration, l'expulsion et l'extradition, les lois sur l'homosexualité, les lois sur l'avortement, la liberté de la presse, les activités syndicales, les droits de propriété, la réglementation de l'urbanisme et des loyers, l'interdiction des partis politiques, l'activité politique des étrangers, la responsabilité des Etats en cas d'action militaire à l'étranger, voir Le Conseil de l'Europe, activités et réalisations, Service de l'édition et de la documentation, novembre 1999, p.20-21.

²⁶ F.Tulkens, juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, souligne ainsi que la jurisprudence dynamique et évolutive de la Cour permet de développer un ordre public européen fondé sur les droits de l'homme, entretien dans L'Astrée, Revue de Droit Pénal et des Droits de l'Homme, n°7, avril 1999, p.3 à 7.

²⁷ Les Etats peuvent cependant dans quelques cas s'opposer à la visite du CPT. L'Etat pourra s'opposer pour des raisons de sûreté publique, de troubles graves, de défense nationale, en raison de l'état de santé d'une personne ou d'un interrogatoire urgent dans une enquête en cours concernant une infraction pénale grave. Cependant ces objections ne peuvent être que temporaires.

²⁸ prisons, postes de police, centres de détention pour mineurs, casernes militaires, hôpitaux psychiatriques... Voir La Convention européenne pour la prévention de la torture, Conseil de l'Europe, Service de l'édition et de la documentation, mai 1998. Lors d'une visite en décembre 1998 en Albanie, le CPT s'est par exemple rendu dans un hôpital psychiatrique, une prison et un hôpital pénitentiaire, voir communiqué de presse du Conseil de l'Europe 829f98 du 22 décembre 1998.

de son appareil répressif, témoigne d'un haut degré d'intégration dans une communauté de valeurs.»²⁹ .Volonté d'intégration que l'Albanie souhaite se voir reconnaître...

La Charte de l'autonomie locale contient elle aussi des mesures contraignantes pour l'Albanie, notamment en ce qui concerne l'inscription de l'existence des collectivités locales dans la Constitution pour une meilleure protection, dans la loi sinon, l'élection démocratique de conseils pour les administrer, le statut des élus (formation, incompatibilités et compensations financières), les ressources financières, le contrôle de la légalité - mais pas de l'opportunité - de leurs actes, l'étendue des compétences,... La Charte de l'autonomie locale pose en fait des principes visant à garantir et protéger les droits des collectivités locales mais laisse aux Etats le choix du mode d'organisation. Le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe (CPLRE) contrôle l'application de la Charte.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales consacre le principe de l'égalité devant la loi des membres d'une minorité et prévoit l'allocation de droits concernant l'expression, la préservation et le développement de l'identité, de la culture et de la langue de la minorité, ainsi que le droit d'association, et ce contre toute assimilation forcée. Elle pousse l'Etat à prendre des dispositions garantissant l'effectivité de ces droits, notamment par des mesures de promotion de l'égalité. Enfin les principes de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance politique sont réaffirmés.

La Charte sociale européenne, qui a seulement été signée par l'Albanie, garantit vingt-trois droits sociaux fondamentaux et vise à promouvoir l'élaboration de véritables politiques sociales par les Etats; s'intéressant aux aspects normatifs et à la coordination en matière de sécurité sociale, elle influe sur la législation des Etats contractants. Elle a donné lieu à des accords intérimaires concernant notamment l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale dans des situations comme la vieillesse ou l'invalidité³⁰.

Enfin la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires n'a été ni signée, ni ratifiée par l'Albanie à ce jour. Elle cherche à promouvoir ce type de langues, notamment par l'enseignement.

L'Albanie a rempli la plupart de ses obligations formelles, c'est-à-dire de signature et de ratification des traités du Conseil de l'Europe. C'est dans l'application de ces principes que des

²⁹ voir P.Wachsmann, Les droits de l'homme, Dalloz, 1999, p.32

³⁰ voir S.Günter Nagel, « L'évolution des systèmes de sécurité sociale: réflexions à propos des travaux du Conseil de l'Europe en la matière », Revue Internationale de Science Administrative, 1997, p.257-278.

manquements importants peuvent être remarqués, notamment en ce qui concerne la Justice et la presse. Cependant la protection albanaise des droits de l'homme, sous étroite surveillance européenne, va trouver dans l'adoption d'une Constitution son épanouissement. Les droits de l'homme vont se trouver garantis dans cette norme suprême correspondant aux standards internationaux et européens.

2.L'ADOPTION SOUS CONTROLE D'UNE DECLARATION DES « DROITS ET LIBERTES FONDAMENTAUX DE L'ETRE HUMAIN » DANS LA CONSTITUTION

La Constitution albanaise est adoptée le 22 novembre 1998 par référendum. Elle entre en vigueur le 28 novembre 1998. Elle contient dix-huit parties. La deuxième partie s'intitule « Droits et libertés fondamentaux de l'être humain »³¹. Elle succède aux « Principes de base », étant ainsi particulièrement mise en valeur dans la Constitution par sa place. Cet ensemble de droits correspond aux efforts demandés par le Conseil de l'Europe envers son nouveau membre. La Constitution, jugée conforme aux standards internationaux, ne doit cependant pas être la copie d'un modèle abstrait: c'est pourquoi elle répond aussi au contexte albanais passé et présent.

a. Une déclaration conforme aux standards internationaux

La Constitution albanaise a été adoptée en 1998. Jusque là étaient appliquées les lois à caractère constitutionnel de 1991-1993. Elles prévoyaient une liste des droits et libertés de l'homme, qui semble avoir été satisfaisante et de protection parfois plus large que celle offerte par la CEDH³². Cependant le Conseil de l'Europe a exigé de l'Albanie qu'elle adopte une Constitution, « Dans l'Etat de droit,(...) à la base de tout l'ordre juridique. »³³. La déclaration des droits a été élaborée

³¹ voir en annexe la Constitution de la République d'Albanie, annexe II.

³² voir l'Avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7339 du 27 juin 1995. Voir aussi, pour une analyse détaillée des lois à caractère constitutionnel L.G.Loucaides, J.Makarczyk, « Les droits de l'homme dans la République albanaise », Revue Universelle des Droits de l'Homme, volume 6, n°7-8, 31 octobre 1994, p.310-315.

³³ voir l'Avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7338 du 27 juin 1995.

par la Commission constitutionnelle³⁴ avec l'aide d'experts internationaux et européens, notamment de la Commission de Venise (Commission pour la Démocratie par le droit) du Conseil de l'Europe. Celle-ci donnera un avis positif sur la déclaration des droits adoptée³⁵. En effet, la déclaration offre une protection classique des droits et libertés. Elle est divisée en six chapitres: Principes Généraux (I); Droits et Libertés Individuels (II); Droits et Libertés Politiques (III); Droits et Libertés Economiques, Sociaux et Culturels (IV); Objectifs Sociaux (V); l'Avocat du Peuple (VI).

Les principes généraux

Les principes généraux consacrent l'Etat de droit, la place des droits de l'homme comme base de l'ordre juridique (article 15), la validité des droits, libertés et devoirs pour l'ensemble des personnes présentes sur le territoire albanais, à moins que la Constitution n'en dispose autrement (article 16), l'étendue possible des limitations (article 17), les principes d'égalité et de non discrimination (article 18), de la citoyenneté (article 19) et les droits des minorités (article 20). Ils donnent donc une large assise aux droits de l'homme qui vont être énumérés dans les chapitres suivants.

Les chapitres II à V

Les différentes catégories dans lesquelles vont ensuite être rangés les droits et libertés correspondent à la nomenclature classique qu'on retrouve par exemple au niveau international en 1966 avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui correspond aux droits et libertés individuels et politiques dans la Constitution albanaise (chapitres II et III), et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui correspond aux chapitres IV et V de la Constitution. Les premiers ont un caractère plus contraignant que ceux de la deuxième catégorie, qui sont, notamment pour les objectifs sociaux, des droits programmatoires, pour lesquels l'Etat s'engage seulement à faire de son mieux³⁶.

³⁴ « Elle devra travailler en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe », assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1114 (1997) du 29 janvier 1997 sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie. Elle est créée par la décision parlementaire albanaise n°339 du 3 septembre 1997.

³⁵ Elle le fera lors de sa réunion des 16-17 octobre 1998 dans la Cité des Doges. Voir « Les experts européens appuient le projet de Constitution albanaise », Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 696f98 du 20 octobre 1998. Voir aussi le Rapport annuel de Reporters sans frontières, 1999, p.1.

³⁶ voir l'article 59§2 de la Constitution et dans ce mémoire, **I, B, 1.a.**

Les droits et libertés individuels concernent le droit à la vie, à l'information, à la liberté et à la sûreté, la liberté d'expression, de conscience et de religion, l'interdiction de la torture, du travail forcé, les droits liés à l'exercice de la justice, le secret de la correspondance, l'inviolabilité de la résidence, l'expulsion et le droit d'asile,... Les droits à la liberté, à la sûreté et liés à l'exercice de la justice sont les plus détaillés, des violations pouvant apparaître tout au long des étapes conduisant à la privation de la liberté et à la condamnation en justice, de leur principe à leur mise en oeuvre.

Les droits et libertés politiques concernent le droit de vote « individuel, égal, libre et secret »³⁷, la liberté d'association dans un but légal, de réunion, le droit de requête, plainte ou commentaire aux organes publics (qui sont obligés de répondre).

Les droits économiques, sociaux et culturels rassemblent le droit de gagner les moyens de vivre par un travail légal choisi ou accepté, la liberté syndicale pour la défense des travailleurs, le droit de grève lié aux relations du travail, le droit à la sécurité sociale, le droit de se marier et de fonder une famille, une protection spéciale pour les enfants, les jeunes, les femmes enceintes et les jeunes mères (notamment la protection des enfants contre toute forme de violence ou d'exploitation et l'égalité des enfants nés hors ou dans le mariage), le droit à recevoir également des soins médicaux de la part de l'Etat, le droit d'être informé sur l'état de l'environnement et sa protection, le droit à l'éducation, la liberté de création artistique et de recherche scientifique.

Les objectifs sociaux comprennent l'environnement, l'éducation, des conditions d'emploi convenables, les meilleures conditions possibles en matière de santé physique et mentale, l'aide aux personnes âgées, incapables et aux orphelins, l'amélioration des conditions de vie et la réinsertion des personnes handicapées, le développement du sport et des activités récréatives, la protection de l'héritage culturel national et de la langue albanaise. L'Etat albanaise se donne donc pour mission le bien-être de ses citoyens, quels qu'ils soient, et sur tous les plans. Ne manque que le droit au progrès culturel, qu'on trouve dans la Constitution hongroise...

A cet ensemble de droits classiques, qu'on retrouve dans les Constitutions occidentales, s'ajoutent ou plutôt sont mises en valeur certaines particularités pour lesquelles il a été jugé bon d'offrir une protection constitutionnelle.

³⁷ Article 45§4 de la Constitution.

b. Les particularités albanaises

Les particularités albanaises tiennent tout à la fois de sa sortie d'un régime communiste particulièrement policier et isolé qui s'est développé dans une société alors largement régulée par le *kanun*, mais aussi de la concordance de la rédaction de sa déclaration des droits avec les enjeux actuels dans et hors de sa zone géographique. La rédaction d'une telle déclaration en Albanie répond donc à la fois au passé et à l'avenir.

Les particularités albanaises liées à l'histoire

Le *kanun* constitue l'ensemble des règles qui régissaient - et régissent parfois encore - la société albanaise avant le communisme. Ce code, très lié à la structuration en clans de la population, s'attache notamment à la défense de l'honneur et à la vengeance privée. Pour certains, le communisme n'a fait qu'installer son système répressif sur ce terreau, qui lui permet d'en pérenniser les pratiques. Ainsi les droits de l'homme en Albanie obéissent-ils à une philosophie toute nouvelle s'attachant à l'Etat de droit, qui a d'autant plus fait défaut durant la période communiste.

La plupart des droits interviennent en réaction à des pratiques autoritaires. Il en va ainsi du droit à la vie privée³⁸, des droits de la défense (le barreau et le ministère de la Justice n'ont été recréés qu'après la chute du communisme), de la liberté d'expression (l'interdiction de la censure à l'article 22§3), de circulation, d'opinion, de réunion, d'association, ou encore du principe de la réhabilitation et de l'indemnisation en cas de dommage causé par un acte illégal, une action ou un défaut d'action de la part des autorités publiques, mesure indispensable à l'Etat de droit où les citoyens doivent pouvoir voir leurs droits et libertés respectés par l'Etat. De même le principe d'égalité devant la loi et l'interdiction des discriminations sont affirmés à l'article 18 de la

³⁸ Voir par exemple Le palais des rêves d'Ismail Kadaré (1981) où la dictature s'étend jusque dans les rêves des albanais par la création d'une administration chargée de tous les analyser, Le livre de poche, n°3199, 190 p., ou encore, du même auteur, Clair de lune, où une jeune fille est poussée notamment par le Parti à produire un certificat de virginité pour mettre fin à des calomnies, Le livre de poche, n° 3243, 125 p.

Constitution. Il faut les rapprocher par exemple de l'article 58 du *kanun* sur les droits du mari sur la femme:

« Le mari a le droit: a) de conseiller et de réprimander sa femme;

b) de battre et de lier sa femme au cas où celle-ci méprise son offre. »³⁹

Certains droits ou certaines procédures sont de plus très détaillés dans la Constitution afin d'éviter l'arbitraire. C'est le cas par exemple de la privation de liberté, qui fait l'objet d'une énumération limitative des six situations la rendant possible à l'article 27§2, puis des droits de la personne arrêtée (article 28), de ceux de la défense (article 31), avec notamment l'obligation de fournir au prévenu un traducteur gratuitement. Enfin, certaines mesures sont amenées à être précisées par la loi, comme la perquisition ou l'expulsion⁴⁰.

Les particularités albanaises liées à des enjeux actuels

D'autres normes contenues dans la déclaration des droits correspondent davantage au règlement de questions de société présentes.

C'est le cas, dans l'ensemble de la région centre-orientale, du problème des minorités, qui, s'il n'est pas nouveau, est depuis 1989 au centre de la transition démocratique de ces Etats⁴¹. L'Albanie va attribuer aux minorités un statut correspondant aux principes de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe en la matière, qu'elle a d'ailleurs ratifiée le 28 septembre 1999, et ce au travers de la Constitution⁴². Le problème des minorités est de provoquer des craintes de sécession chez les Etats qui les abrite. Ainsi, l'article 1 de la Constitution albanaise déclare-t-il que l'Albanie est un Etat unitaire et l'article 3 rappelle le principe de l'intégrité territoriale de l'Etat. Il énonce malgré tout les bases de l'Etat albanaise, parmi lesquelles la coexistence et la compréhension par les albanais des minorités. L'article 18, quant à lui, on l'a vu, consacre le principe d'égalité devant la loi. C'est l'article 20 qui s'intéresse spécifiquement aux minorités. Il prévoit que les personnes appartenant à des minorités nationales exercent en pleine égalité devant la loi leurs droits et libertés de l'homme. Elles ont droit d'exprimer librement leur appartenance ethnique, culturelle,

³⁹ Voir M.Kumbaro, « Essai sur le portrait de la femme albanaise », *Revue d'Europe Centrale*, tome IV, n°2, 2ème semestre 1996, p.199.

⁴⁰ voir dans ce mémoire, **I, B, 1, a.**

⁴¹ Ainsi, au triptyque « démocratie, primauté du droit, droits de l'homme » mis en avant dès le début de la transition par l'Ouest, notamment l'Union Européenne, a très vite été ajouté le respect des droits des minorités.

religieuse, linguistique, de préserver et de développer leur culture, d'étudier et d'enseigner dans leur langue, de se constituer en association et organisation pour la défense de leurs intérêts et de leur identité. Il s'agit donc de droits classiques concernant l'expression, l'identité, la langue. A cet article peut être ajouté l'article 9 qui autorise la libre création des partis politiques. Il concerne les minorités dans la mesure où, jusque là, la création de partis politiques sur une base ethnique était interdite⁴³, entraînant la dissolution du parti grec Omonia en 1992, qui s'est transformé en parti de l'Union pour les Droits de l'Homme (PBDNJ) en fait dominé par les grecs⁴⁴. Enfin, l'article 57§6 autorise la création d'écoles privées, qui pourront être notamment religieuses (la majorité de la minorité grecque étant orthodoxe)⁴⁵.

Un deuxième type de problème dont il est question dans la Constitution concerne un souci international qui est celui de l'environnement. La Constitution albanaise le prend en compte au titre des objectifs sociaux, qui constituent le chapitre V de la déclaration des droits. L'article 59§1 prévoit en effet que l'Etat, dans la mesure de ses moyens, doit tendre à fournir aux « générations futures et présentes » un environnement adéquat en matière de santé et d'écologie, et promouvoir « l'exploitation rationnelle des forêts, eaux, pâturages et autres ressources naturelles, sur la base du principe de développement durable. ». Ce type de disposition ne s'applique pas directement⁴⁶. Cependant le fait qu'elle soit inscrite dans la Constitution démontre la volonté de l'Albanie de s'inscrire dans la lutte pour les nouveaux enjeux de la société mondiale, d'autant plus fortement que l'industrialisation et la planification communiste n'avaient que faire des questions d'environnement, qui sont à présent cruciales dans cette région de l'Europe⁴⁷. Enfin l'article 56 de la Constitution prévoit que « chacun a le droit d'être informé de l'état de l'environnement et de sa protection », incitation à la transparence et au développement de la société civile.

Enfin on peut constater que la Constitution albanaise ne contient aucune disposition concernant la bioéthique, le génome humain, sujets d'actualité au niveau international.

⁴² Pour plus de détails sur le statut des minorités en Albanie, voir dans ce mémoire, **I, B, 2, a.**

⁴³ Voir la Loi sur les partis politiques n° 7502 du 25 juillet 1990 qui interdit la création de partis sur une base religieuse, ethnique ou régionale. Voir aussi Cellule d'information sur les minorités, volume 7, Législations nationales, Albanie.

⁴⁴ voir R.Laksham-Lepain, « L'Etat albanais et ses minorités, un dialogue de sourds », La Nouvelle Alternative, n°43, septembre 1996, p.21-22.

⁴⁵ Le principe en était prévu dans une déclaration du 14 mars 1995 entre les Ministres des Affaires Etrangères grec et albanais, MM. Papoulias et Serreqi.

⁴⁶ voir dans ce mémoire, **I, B, 1, a.**

⁴⁷ Voir par exemple sur cette question G.Zrinscak, « L'Europe Médiane, des pays baltes aux balkans », Documentation photographique, La Documentation Française, n° 8005, octobre 1998, p. 14-15 et 46-47.

L'Albanie accorde formellement une protection large des droits de l'homme, ayant adopté les normes du Conseil de l'Europe par les traités et sa Constitution. Cette protection répond en effet aux standards européens en matière de droits de l'homme ainsi qu'aux obligations de l'Albanie en tant que membre du Conseil de l'Europe. Cependant l'édiction de normes ne saurait suffire à prouver que l'Albanie remplit ses obligations en matière de droits de l'homme. Il convient donc d'examiner dans quelle mesure ces droits vont être garantis sur le territoire albanais. En effet les violations des droits de l'homme concernent encore des domaines larges malgré l'adhésion il y a cinq ans de l'Albanie au Conseil de l'Europe. L'application des droits de l'homme pose donc un certain nombre de difficultés que l'Albanie doit tenter de résoudre.

B. UNE POSITION D'EQUILIBRISTE POUR L'APPLICATION EFFECTIVE DES DROITS DE L'HOMME EN ALBANIE

Les garanties que l'Albanie va fournir à une bonne application des droits de l'Homme tels qu'elle a l'obligation de les faire respecter et de les respecter vont être plus ou moins efficaces. En effet, si la Constitution elle-même contient des dispositions satisfaisantes (1), il existe en revanche des domaines sensibles dans lesquels la réglementation reste hésitante, remettant en cause l'effectivité de ces droits (2).

1. DES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES SATISFAISANTES

L'ensemble des droits protégés dans la Constitution albanaise et les traités auxquels elle est partie ne font pas l'objet que d'une simple déclaration. Afin de garantir que ces droits seront respectés par tout un chacun - notamment par les autorités de l'Etat, l'Albanie aspirant à l'avènement d'un Etat de droit - la Constitution elle-même règle différents aspects devant permettre une application satisfaisante des droits et libertés. Deux niveaux entrent en compte ici pour l'application de ces droits. Il s'agit tout d'abord du degré d'applicabilité de ces droits, qui permet de déterminer dans quelle mesure ils sont invocables par le citoyen; enfin en amont et en aval de l'application des droits de l'homme se trouvent des organes chargés de les défendre.

a. L'applicabilité des normes de droits de l'Homme

L'applicabilité des normes de droits de l'Homme se décline en quatre temps. La Constitution est ici un document essentiel.

Dispositions sur l'applicabilité directe des droits de l'homme énoncés par la déclaration des droits⁴⁸

Ces dispositions sont contenues dans deux parties de la Constitution.

L'article 15, premier article du chapitre I de la déclaration des droits, dispose que « les droits et libertés fondamentaux sont indivisibles, inaliénables et inviolables, et sont à la base de l'ensemble de l'ordre juridique ». L'applicabilité des droits est donc garantie de façon générale dans cette formule classique.

⁴⁸ voir dans ce mémoire, I, A, 2.

Il s'agit ensuite de la première partie sur les Principes de base⁴⁹. Celle-ci dans son article 4§3 prévoit que « les dispositions de la Constitution sont directement applicables, sauf quand la Constitution en dispose différemment ». Le caractère directement applicable des droits énoncés par la Constitution constitue une garantie large de l'application de ces droits en ouvrant la possibilité de les invoquer lors d'une action en justice, ce qui permet d'écartier une norme ou un comportement qui ne respecterait pas l'un de ces droits et d'obtenir réparation sur la base de la violation de l'un de ces droits. Il n'est donc pas nécessaire qu'une loi ou une autre norme inférieure intervienne pour préciser le cadre d'application du droit en cause. Il existe quelques exceptions dans la Constitution.

C'est le cas des « Objectifs Sociaux » contenus dans le chapitre V de la déclaration des droits, puisque l'article 59§2 est rédigé ainsi: « L'accomplissement des objectifs sociaux ne peut pas faire l'objet de réclamation directe devant les tribunaux. La loi définit les conditions et l'étendue en fonction desquelles la réalisation de ces objectifs sociaux peut faire l'objet d'une réclamation ». Cette disposition n'est pas étonnante dans la mesure où les droits garantis dans ce chapitre sont des droits programmatoires, ce qui est d'ailleurs assez explicite dans le titre même du chapitre, qui les qualifie d' « objectifs »⁵⁰.

Moins strictement, certaines dispositions réclament des précisions législatives ultérieures. Ainsi si le droit à l'information sur les activités des organes d'Etat et des personnes exerçant des fonctions étatiques est reconnu, il doit s'exercer dans le cadre de la loi⁵¹. Les perquisitions, dont le principe est accepté malgré le droit à l'invulnérabilité du domicile⁵², doivent elles aussi se dérouler dans les cas et selon les procédures prévues par la loi. C'est encore la loi qui détermine les conditions des expulsions individuelles d'étrangers⁵³. Le droit d'asile est reconnu aux étrangers dans l'article 40 de la Constitution, mais une fois de plus dans le cadre de la loi, qui doit donc en définir l'exercice. Enfin, si la liberté d'association est reconnue, les procédures d'enregistrement sont prévues par la loi, ainsi que les conditions d'exercice de la liberté de réunion dans un lieu public⁵⁴.

Dispositions constitutionnelles sur l'applicabilité des droits de l'homme concernant l'applicabilité du droit international concernant les droits de l'homme et donc des conventions du Conseil de l'Europe.

⁴⁹ voir en annexe la Constitution de la République d'Albanie, annexe II.

⁵⁰ voir dans ce mémoire, I, A, 2.

⁵¹ voir l'article 23 de la Constitution.

⁵² voir l'article 37 de la Constitution.

⁵³ voir l'article 39§3 de la Constitution.

Il faut ici raisonner en deux temps.

L'article 5 de la Constitution, contenu dans les « principes de base », déclare que la République d'Albanie applique le droit international qui est obligatoire pour elle. Il convient de remarquer que la Constitution ne fait pas mention de l'habituelle condition de réciprocité qui permet de suspendre l'application d'un traité lorsque l'un des cocontractants ne le respecte pas. La Constitution détaille ensuite le régime appliqué au droit international dans le chapitre II de la septième partie aux articles 121 à 123. L'article 121 est consacré à la ratification et à la dénonciation des traités; l'article 123 concerne les organisations internationales. C'est l'article 122 qui va déterminer la conception albanaise du droit international: il prévoit que « tout accord international qui a été ratifié fait partie du système juridique interne après sa publication au journal officiel de la République d'Albanie. » Il est appliqué directement, sauf dans les cas où l'accord prévoit des normes de transposition⁵⁴. L'Albanie adhère donc en partie (pour ce qui concerne les accords ratifiés) à la théorie moniste qui ne reconnaît qu'un seul ordre juridique, dans la hiérarchie des normes duquel le droit international va s'intégrer. L'applicabilité directe du droit international est une disposition essentielle pour la protection des droits de l'homme tels qu'ils sont protégés par différentes conventions du Conseil de l'Europe. Elle évite que l'Albanie ne s'engage que formellement et tarde à adopter des normes de transposition. Il faut donc chercher si les traités de droits de l'homme vont bénéficier de cette théorie moniste et du principe de l'applicabilité directe. Pour connaître l'étendue de ces règles, il faut donc revenir à l'article 121 qui énumère les accords internationaux devant être ratifiés par une loi. L'article 121§1 dresse la liste des engagements internationaux devant obligatoirement être ratifiés par une loi, c'est-à-dire par le Parlement: il s'agit des accords touchant au territoire, à la paix, aux alliances, aux questions politiques et militaires; aux libertés, aux droits de l'homme et aux obligations du citoyen telles que définies par la Constitution; à l'adhésion de l'Albanie dans des organisations internationales; à la prise d'engagements financiers par l'Albanie; à l'approbation, l'amendement, le fait de compléter ou l'abrogation de lois albanaïses. L'article 121§2 prévoit la possibilité pour le Parlement de ratifier tout autre accord international à la majorité de ses membres.

Trois dispositions constitutionnelles nous informent ensuite sur la place du droit international - place qui va déterminer l'étendue de l'applicabilité de ce dernier. La première nous indique que

⁵⁴ voir les articles 46§3 et 47§2 de la Constitution.

⁵⁵ voir l'article 122§1 de la Constitution.

l'Albanie considère la Constitution comme la norme suprême de son ordre juridique⁵⁶. Le droit international est donc inférieur à la Constitution. Ainsi la Cour Constitutionnelle albanaise a-t-elle compétence pour examiner la compatibilité des accords internationaux avec la Constitution avant leur ratification⁵⁷. La deuxième disposition est à nouveau contenue dans l'article 122: « Un accord international qui a été ratifié par la loi a la supériorité sur les lois du pays qui ne sont pas compatibles avec lui ». Si, donc, l'ensemble des traités n'est pas supérieur à la loi, les traités, notamment du Conseil de l'Europe, en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales le sont expressément (il faut se rapporter à l'article 121 de la Constitution retranscrit plus haut). La Cour Constitutionnelle a une fois de plus compétence, pour vérifier la compatibilité des lois et des autres normes inférieures avec ces traités⁵⁸. Enfin une dernière disposition concerne la place du droit international dans l'ordre juridique interne: c'est l'article 122§3, qui prévoit que les normes émises par une organisation internationale dont l'Albanie est membre sont supérieures aux lois internes si l'accord d'adhésion prévoit expressément l'applicabilité directe de ces normes. Cette disposition ne concerne pas le Conseil de l'Europe, qui élabore des traités ensuite ouverts à ratification⁵⁹.

On voit donc que l'Albanie donne la prédominance aux normes internationales de droits de l'homme: ratifiées, elles ont le statut de normes internes immédiatement applicables auxquelles doivent se conformer les lois et autres actes normatifs albanais. Avec cette attitude, l'Albanie a rejoint les autres pays d'Europe Centrale et Orientale pour qui « l'acceptation des traités de droits de l'homme et de libertés fondamentales s'est présentée comme une sorte de condition *sine qua non* afin que soit reconnu le changement intervenu pendant ces années, et en vue de l'admission de ces pays dans le concert des démocraties occidentales, en quelque sorte symbolisée par leur accueil parmi les partenaires au sein du Conseil de l'Europe. »⁶⁰

Dispositions constitutionnelles sur l'applicabilité des normes de droits de l'homme s'appliquant à la limitation de ces droits.

⁵⁶ voir l'article 4§2 de la Constitution.

⁵⁷ voir l'article 131§b de la Constitution et dans ce mémoire, **I, B, 1,b: les organes de défense des droits de l'Homme.**

⁵⁸ voir l'article 131 b et c.

⁵⁹ Elle pourrait par contre viser l'Union Européenne ou une organisation sub-régionale bâtie sur le même mode d'intégration fonctionnaliste.

⁶⁰ S.Bartole, Riforme costituzionali nell'Europe centro-orientale, Da satelliti comunisti a democrazie sovrane, Il Mulino Ricerca, 1993, p.159.

Elle peut intervenir soit en période normale, dans les conditions prévues par la Constitution, soit dans le cadre de mesures extraordinaires, régies par la Constitution et la CEDH.

Les dispositions constitutionnelles concernant les limitations en période normale sont contenues dans les articles 17 et 18 appartenant au premier chapitre de la déclaration des droits sur les principes généraux. Ces deux articles sont neufs par rapport aux lois à caractère constitutionnel en vigueur jusqu'en 1998⁶¹.

L'article 18 autorise *a contrario*⁶² des discriminations envers les personnes pour des raisons comme « le sexe, la race, la religion, l'ethnie, la langue, les opinions politiques, religieuses ou philosophiques, la condition économique, l'éducation, le statut social ou la lignée familiale »⁶³. Il faut pour cela des justifications légales « raisonnables et objectives ». De la jurisprudence serait nécessaire pour préciser l'étendue d'une telle disposition. Elle semblerait liée à l'idée de discrimination positive.

L'article 17 est général. Il pose les conditions pour la limitation des droits et libertés prévus par la Constitution. Il en existe donc quatre: la limitation doit être établie par la loi; elle intervient pour la défense d'un intérêt public ou la protection des droits des tiers; elle doit être proportionnée à la situation qui la suscite⁶⁴; son contenu ne peut enfreindre l'essence des droits et libertés et, cette disposition offrant une place de choix à la CEDH dans l'ordre juridique albanais, preuve de la bonne volonté de l'Etat albanais, « en aucun cas excéder les limitations prévues par la Convention Européenne des Droits de l'Homme⁶⁵ ». L'article 18 de la CEDH⁶⁶ dispose d'ailleurs que « les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées aux dits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lesquels elles ont été prévues. »

Les limitations de l'article 17 de la Constitution interviennent donc dans des conditions très restrictives de forme, de fondement, d'étendue et de nature, qui sont à même de garantir efficacement l'applicabilité des droits.

⁶¹ voir K.Imholz, Constitutions of the countries of the world, Republic of Albania: Note introductive, Flanz, Oceana publication New York, juin 1999.

⁶² « Personne ne peut subir de discrimination pour les raisons mentionnées au §2 si des justifications légales raisonnables et objectives n'existent pas ».

⁶³ *ibid*, §2.

⁶⁴ Pour ces trois premières conditions, voir l'article 17§1 de la Constitution.

⁶⁵ voir l'article 17§2 de la Constitution et voir en annexe , Titre I de la CEDH, « Droits et libertés », annexe III , notamment les articles 8 sur le respect de la vie privée et familiale, 9 sur la liberté de pensée, de conscience et de religion, 10 sur la liberté d'expression et 11 sur la liberté de réunion et d'association, qui utilisent pour une éventuelle limitation de ces droits la formule de « mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

⁶⁶ voir annexe III.

Les dispositions concernant les mesures extraordinaires sont prévues dans la partie seize de la Constitution, aux articles 170 à 176.

Ces articles prévoient trois états d'exception: l'état de guerre⁶⁷ (en cas d'agression armée ou de respect d'obligations envers des alliés militaires), l'état d'urgence⁶⁸ (en cas de danger pour l'ordre constitutionnel et la sécurité publique), la catastrophe naturelle⁶⁹ (pour prévenir ou éviter les conséquences de désastres naturels ou d'accidents technologiques). La plupart des Etats confient le pouvoir de décréter ces états d'exception au Parlement⁷⁰, ce qui présente moins de danger de glisser dans une dictature par rapport à l'exécutif, qui a lui l'avantage d'être plus efficace dans des situations d'urgence. L'Albanie adopte un système où le Parlement à la prééminence, sauf pour décréter l'état de guerre, où le Président intervient alors, l'Assemblée se réunissant cependant pour statuer sur sa décision dans les 48 heures⁷¹. C'est enfin le Conseil des Ministres qui a le pouvoir de décision en matière de catastrophe naturelle. La durée de l'état d'exception varie. Elle n'est pas précisée en cas d'état de guerre; elle est de 150 jours maximum (60 puis trois fois 30 jours) pour l'état d'urgence; elle est enfin de 30 jours renouvelables par l'Assemblée pour la catastrophe naturelle. Dans le cadre de ces états d'exception peuvent être prises des mesures apportant des limitations aux droits et libertés fondamentales. L'article 170 de la Constitution prévoit les conditions dans lesquelles doivent être prises ces mesures d'exception. Elles ne peuvent exister que pour la durée des états d'exception et leur étendue doit être déterminée par une loi, qui doit définir les principes, les domaines et les modalités de compensation pour les pertes occasionnées par les limitations des droits et libertés. Ces mesures doivent être « en proportion avec le niveau du risque et avoir pour unique but de rétablir les conditions d'un fonctionnement normal de l'Etat dès que possible »⁷². Elles ne peuvent donc être prises que dans un cadre bien délimité qui respecte notamment les pouvoirs du Parlement. De plus une autre disposition tend à protéger les droits et libertés: la Constitution ne peut être modifiée dans ce cas. Or c'est elle qui contient les droits et libertés garantis en Albanie. Enfin l'article 175 de la Constitution prend le parti d'énumérer les droits pouvant⁷³ ou ne pouvant pas⁷⁴ donner lieu à des limitations. On trouve notamment parmi les

⁶⁷ articles 171 et 172 de la Constitution.

⁶⁸ article 173 de la Constitution.

⁶⁹ article 174 de la Constitution.

⁷⁰ C'est le cas notamment des Constitutions bulgare, hongroise, lituanienne et slovène. Voir Les Droits de l'Homme et le fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence, Worlaw, 3-5/10/96, Actes, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Editions du Conseil de l'Europe, décembre 1997.

⁷¹ On retrouve cette disposition en Roumanie, *ibid*, p.29.

⁷² article 170§4 de la Constitution.

⁷³ dans le cas de catastrophe naturelle, article 175§2.

droits ne pouvant faire l'objet d'une limitation le caractère indivisible, inaliénable et inviolable des droits et libertés fondamentaux, le principe d'égalité, les dispositions concernant la citoyenneté, le droit à la vie, la liberté de conscience et de religion, l'interdiction de la torture, la légalité des délits et des peines et le principe de non rétroactivité de la loi pénale, les droits de la défense, la présomption d'innocence, le droit de propriété (sauf en ce qui concerne la compensation d'une expropriation), le droit à un procès équitable,... Ne sont pas protégés la liberté d'expression, le droit à l'information, le droit à la liberté, la liberté et le secret de la correspondance, le droit de réunion et d'association en cas d'état d'urgence ou de guerre, le droit de grève par exemple, en cas de catastrophe naturelle.

Il faut tenir compte enfin des limitations de la CEDH aux mesures extraordinaires des Etats contractants, contenues dans l'article 15. Il prévoit les dérogations « en cas de guerre ou autre danger public menaçant la vie de la nation »: il les interdit en matière de droit à la vie⁷⁵, de torture, d'esclavage et de légalité des délits et des peines⁷⁶. Il s'agit donc de droits intangibles que l'Albanie ne peut enfreindre légalement. Enfin les dérogations, leurs motifs et leur arrêt doivent être communiquées au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Les mesures d'exception peuvent donc conduire à une suspension de l'applicabilité des droits de l'homme. Cependant de nombreuses précautions sont prises dans la Constitution, comme c'est le cas chez les autres pays d'Europe Centrale: « (...)la réglementation constitutionnelle des états d'exception offre une meilleure protection contre les abus des pouvoirs qu'ils impliquent. »⁷⁷

La révision de la Constitution

La procédure de révision de la Constitution est prévue à la partie XVII de la Constitution, article 177. Elle tend à garantir la stabilité de la Constitution, d'abord en interdisant la révision dans une période de mesures extraordinaires, ensuite en fixant à deux tiers la majorité nécessaire au Parlement pour l'adoption d'un amendement constitutionnel ou en subordonnant cette révision à une approbation par référendum (à la demande d'un cinquième des députés, dans les 60 jours après

⁷⁴ dans le cadre de l'état de guerre ou d'urgence, article 175§1.

⁷⁵ « sauf pour le cas où le décès résulterait d'actes licites de guerre », article 15§2 de la CEDH, « seul texte international à envisager les choses de façon réaliste » pour P.Wachsmann, op.cit., p.67.

⁷⁶ voir en annexe le Titre I de la CEDH sur les droits et libertés, articles 15, 2, 3, 4§1, 7, annexe III.

⁷⁷ K.Wojtowicz, « Les pouvoirs d'exception dans les Constitutions des Etats d'Europe Centrale et Orientale », in Les Droits de l'Homme et le fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence, op. cit., p.33. Il ajoute d'ailleurs, ce qui reflète parfaitement la situation de l'Albanie, que « dans les Etats qui se trouvent sur la voie de la démocratie, les droits de l'homme et les libertés publiques requièrent une protection constitutionnelle toute

le vote positif des deux tiers des députés - de plus les limitations constitutionnelles apportées à la possibilité de recourir au référendum (article 151) notamment en ce qui concerne la limitation des droits et libertés fondamentaux permettent de les mettre à l'abri de plébiscites), et enfin en interdisant la révision lorsqu'elle a été rejetée un an auparavant par les députés ou trois ans auparavant par référendum.

Elle tend aussi à garantir la prééminence du Parlement en la matière, car il est le seul à posséder l'initiative de la révision (par un cinquième des députés); de plus le Président ne peut user de son « veto » qui lui permet normalement de renvoyer une loi pour deuxième lecture devant le Parlement.

Il est important que la procédure de révision de la Constitution soit fixée dans la Constitution elle-même, car elle est ainsi protégée de révisions intempestives remettant en cause l'applicabilité des droits qui y sont consignés; seuls les représentants directs du peuple et les citoyens eux-même peuvent la modifier, dans les conditions strictes évoquées.

Une fois déterminés les droits et libertés applicables, encore faut-il être sûr de leur respect par les autorités publiques. C'est pourquoi la Constitution elle-même prévoit des organes de défense des droits de l'homme disposant d'un pouvoir plus ou moins contraignant.

b. Les organes de défense des droits de l'Homme

Ils sont au nombre de deux dans la Constitution: la Cour Constitutionnelle - à laquelle on peut ajouter les autres tribunaux au sens de l'article 42§2 de la Constitution⁷⁸ - et l'Avocat du peuple, appelé aussi *ombudsman*, dont il est à noter qu'il se trouve au sixième chapitre de la déclaration des droits et libertés, étant par là désigné comme un outil de leur défense exclusive.

particulière. Cela se reflète dans l'élaboration d'un état d'exception consacrant l'inaliénabilité d'un noyau dur de droits et limitant l'atteinte aux autres droits à ce qui est nécessaire. », p.34.

⁷⁸ « Chacun, pour protéger ses droits, libertés et intérêts constitutionnels et légaux, ou en cas d'une accusation contre lui, a le droit à un procès équitable et public, dans un délai raisonnable, par une cour indépendante et impartiale spécifiée par la loi. », voir en annexe II.

L'Avocat du peuple

L'avocat du peuple est strictement lié à la défense des droits de l'homme. Cette institution a été créée pour la première fois en Albanie par la Constitution de 1998⁷⁹, qui la décrit aux articles 60 à 63. Elle connaît un certain succès dans les démocraties émergentes.

La charge de cet Avocat du peuple va être de présenter des rapports, notamment annuels, au Parlement, et de faire des recommandations et des propositions quand il constate des violations des droits de l'homme de la part des autorités publiques⁸⁰. Il dispose pour cela de différents pouvoirs et d'un statut le protégeant.

L'Avocat du peuple peut ainsi demander à être entendu par le Parlement sur des problèmes qu'il juge importants (article 63§2); il peut aussi exiger des autorités publiques que lui soient communiqués les documents et informations qu'il réclame (article 63§4).

Le statut de l'*ombudsman* albanais vise à garantir son indépendance⁸¹. Il bénéficie notamment d'un régime d'immunité comparable à celui d'un juge de la Cour Suprême⁸². Sa nomination et sa révocation sont l'objet de dispositions précises permettant de le mettre à l'abri des pressions politiques. Ainsi est-il élu et révoqué pour cinq ans renouvelables par le Parlement à la majorité des 3/5⁸³, large assise qui permet de garantir qu'il n'est pas le candidat d'un parti (articles 61§1 et 62§2). Certaines conditions de professionnalisme doivent entrer en compte pour la sélection du candidat : seul un citoyen albanais ayant accompli des études supérieures et reconnu dans le domaine des droits de l'homme peut être élu (article 61§2). Il dispose de plus de son propre budget, qu'il administre (article 60§3). Enfin toute une série d'incompatibilités est mise en place concernant l'appartenance à un parti politique, aux organes de direction des organisations sociales, économiques et commerciales et l'exercice d'activités professionnelles, étatiques ou politiques (article 61§4). Ces immunités permettent d'assurer une certaine impartialité de l'Avocat en le détachant du milieu politique et économique.

⁷⁹ voir notamment East European Constitutional Review, rubrique Constitution Watch, printemps 1998, p.2 et K.Imholz, Note Introductive à la Constitution albanaise, op.cit.

⁸⁰ article 63 §1 et §3 de la Constitution.

⁸¹ la Constitution le prévoit d'ailleurs expressément : « L'Avocat du peuple est indépendant dans l'exercice de ses charges. », article 60§2.

⁸² voir dans ce mémoire, II, A, 2.

⁸³ La Constitution prévoit en plus pour la révocation qu'elle doit être proposée par 1/3 des députés avant d'être votée aux 3/5, article 62§1.

Bien qu'exerçant une fonction non contraignante, ne disposant d'aucun de pouvoir de sanction ou de contrainte⁸⁴, l'Avocat du peuple en Albanie participe à l'idée de concertation au sein des pouvoirs publics mais aussi de vigilance. L'existence de cette institution tend à prouver la bonne volonté albanaise pour l'application des droits de l'homme par l'Etat lui-même, garantie de l'Etat de droit. Cependant l'institution est récente et l'Albanie devait adopter une loi la mettant en place et désigner le premier Avocat du peuple. Or le Conseil de l'Europe au début de 1999, constatant que cela n'était toujours pas fait, a dû presser l'Albanie dans ce sens⁸⁵. Une loi a alors été adoptée en février 1999 et le premier Avocat du peuple, E.Objani, a été élu le 17 février 2000⁸⁶. Cette institution se met donc en place actuellement.

La Cour Constitutionnelle

La Cour Constitutionnelle Albanaise va exercer la fonction classique de gardienne de la Constitution. Elle assure la protection des droits constitutionnels des citoyens et peut être considérée comme « une institution démocratique essentielle de l'Etat »⁸⁷. Elle va en effet garantir le respect de la Constitution et procéder à son interprétation définitive, et n'est soumise qu'à la Constitution (article 124 de la Constitution). Pour apprécier l'efficacité de cette institution en matière de défense des droits de l'homme en Albanie, il convient d'étudier sa composition, ses fonctions, la portée de ses décisions, sa saisine et sa mise en place.

La composition de la Cour Constitutionnelle albanaise cherche à allier indépendance, compétence et équilibre des pouvoirs. Jouent en faveur de l'indépendance la durée du mandat (neuf ans) et le fait qu'il soit non renouvelable, écartant les possibilités de chantage à la réélection; l'immunité pénale des membres (article 126), que seule la Cour Constitutionnelle elle-même peut lever pour permettre que soient engagées des poursuites. Un membre de la Cour ne peut être détenu ou arrêté que s'il est pris au moment ou juste après la commission d'un crime, notification devant être faite immédiatement à la Cour Constitutionnelle qui décidera de son sort dans les 24 heures. Les règles sur la fin du mandat d'un juge de la Cour sont elles aussi très précises, ce qui va là aussi dans le sens de son indépendance, les conditions de fin du mandat étant posées. Il s'agit soit d'une décision de justice définitive prononçant son incapacité ou sa culpabilité dans la

⁸⁴ si on met à part son pouvoir de saisine de la Cour Constitutionnelle, voir ce mémoire, I, B, 1, b.

⁸⁵ voir Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, 27f99, du 20 janvier 1999.

⁸⁶ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Respect des obligations et engagements de l'Albanie, doc. 8771, 14 juin 2000, §108, en annexe IV.

commission d'un crime, soit d'une démission du juge, soit de son absence injustifiée de sa charge pendant plus de six mois, soit enfin du fait que le juge ait atteint l'âge de 70 ans (article 127). Dans tous les cas une précaution supplémentaire est prise puisque c'est la Cour Constitutionnelle seule qui est habilitée à déclarer le fin de ce mandat. Le juge peut aussi être renvoyé par 2/3 des membres de l'Assemblée pour violation de la Constitution, dans la logique de sa fonction, commission d'un crime, incapacité physique ou mentale, actes et comportement qui discréditent sérieusement la position et la réputation d'un juge. Mais dans ce cas encore la Cour Constitutionnelle intervient puisqu'elle vérifie l'existence des faits avant de prononcer le renvoi (article 128). Enfin un régime d'incompatibilités est prévu (article 130) avec toute autre activité privée, politique ou étatique.

Les règles de compétence sont prévues à l'article 125 de la Constitution. Ainsi les juges de la Cour Constitutionnelle doivent posséder de hautes qualifications et une expérience professionnelle de 15 ans au minimum.

L'équilibre des pouvoirs tente d'être respecté concernant la composition de la Cour. Ainsi, les neuf membres sont nommés par le Président avec l'accord de l'Assemblée. Il en est de même pour le Président de la Cour (article 125). Par contre les juges ne peuvent être révoqués que par l'Assemblée.

Ainsi les gardiens de la Constitution et donc des droits de l'homme sont-ils préservés autant que possible des pressions politiques et doivent être considérées comme des personnalités hautement compétentes dans leur domaine. Cependant il existe un déséquilibre des pouvoirs en faveur du Président de la République qui nomme ces juges. D'ailleurs aucun mécanisme n'est prévu dans la Constitution en cas de désaccord entre le Président et le Parlement, ce qui laisserait supposer que celui-ci l'emporte, ayant seul le pouvoir de nomination. Cependant les règles sur la composition de la Cour Constitutionnelle semblent satisfaire aux exigences de compétence et d'impartialité d'un tel organe pour le bon fonctionnement de l'Etat de droit, la Constitution prévoyant un encadrement strict en la matière, notamment dans les domaines sensibles de la nomination et de la révocation.

Les fonctions de la Cour semblent davantage encore aller dans le sens d'une protection forte des droits de l'homme. La Cour peut en effet procéder à un contrôle de constitutionnalité mais aussi de conventionnalité des lois et normes inférieures (article 131). Le contrôle de constitutionnalité concerne notamment les droits de l'homme contenus dans la Constitution. Y sont soumis les lois, les normes inférieures aux lois (« actes normatifs des organes centraux et

⁸⁷ voir Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, 163f98, La Commission de Venise donne un avis préliminaire sur la suspension de la Cour Constitutionnelle albanaise, 12 mars 1998.

locaux »⁸⁸) et les accords internationaux avant leur ratification, celle-ci étant rendue impossible en cas d'inconstitutionnalité, sur le modèle français qui oblige alors à réviser la Constitution si l'on veut ratifier cet accord. Le contrôle de conventionnalité permet lui de confronter aux accords internationaux ratifiés les lois albanaises, et à l'ensemble des accords internationaux les normes inférieures⁸⁹. Parmi les accords internationaux ratifiés et *a fortiori* parmi l'ensemble des accords internationaux, se trouvent les accords concernant les droits de l'homme, et donc les traités du Conseil de l'Europe. Ils sont donc de fait intégrés dans les règles suprêmes que ne peuvent violer la loi et les normes inférieures. La Cour contrôle aussi les activités des partis et organisations politiques et la décision de recourir à un referendum par rapport à la Constitution. Enfin la Cour est habilitée à recevoir les plaintes individuelles après épuisement des autres voies légales⁹⁰. Les fonctions de la Cour Constitutionnelle albanaise répondent donc à l'idée de « modernité constitutionnelle »⁹¹ qui consiste à considérer le juge constitutionnel comme un garant essentiel du respect de « l'ordonnement institutionnel et des droits fondamentaux »⁹² nécessaires à l'Etat de droit. Les lois ne peuvent violer les droits fondamentaux⁹³, et l'existence de possibles recours individuels en est une garantie supplémentaire, soumettant le pouvoir judiciaire au contrôle constitutionnel en plus de l'exécutif et du législatif. Il existe dans le même ordre d'idée un mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité permettant au juge ordinaire de surseoir à statuer lorsque l'argument de l'inconstitutionnalité de la loi qu'il veut appliquer est soulevé. La décision de la Cour est alors obligatoire (article 145§2). Ce mécanisme est une garantie essentielle des droits des citoyens car elle permet d'écarter une loi même en vigueur et donc de consacrer de manière absolue la Constitution comme la norme suprême. Il comporte cependant un danger, qui est celui de l'instabilité des normes juridiques, toujours susceptibles d'être remises en cause.

La portée des décisions de la Cour Constitutionnelle est la garantie de l'effectivité de ses pouvoirs. Elle est classique, ces décisions ayant une force obligatoire générale et étant définitives (article 132 de la Constitution). La Constitution prévoit de plus la date de l'entrée en vigueur des

⁸⁸ pour plus de détails sur ces normes, voir ce mémoire, II, A, 1.

⁸⁹ pour la précision de ces deux types d'accord, voir ce mémoire, I,B, 1.

⁹⁰ les autres pouvoirs, notamment celui d'arbitre des conflits de compétence entre les pouvoirs, seront étudiés dans le cadre de la séparation des pouvoirs, voir ce mémoire, II, A, 2.

⁹¹ voir La justice constitutionnelle en Europe centrale, sous la direction de M. Verdessen, Centre d'Etudes Constitutionnelles et Administratives, Bruylant, Bruxelles, 1997, Essai de synthèse, p. 229-251.

⁹² *ibid.*

⁹³ ainsi la Cour Constitutionnelle albanaise a-t-elle eu à connaître de la constitutionnalité de la peine de mort, voir *Albanian Daily News*, 3 novembre 1999, p.6, considérant par ailleurs qu'elle n'avait pas à juger en fonction de l'ultimatum qui était posé à l'Albanie par le Conseil de l'Europe à ce moment là concernant l'abolition de la peine de mort et la ratification du protocole n°6 de la CEDH. Elle a conclu à l'inconstitutionnalité de la peine de mort par une décision du 10 décembre 1999.

décisions, le jour de leur publication à la gazette officielle sauf pour les décisions concernant les normes reconnues inconstitutionnelles, pour lesquelles la Cour peut décider de la date d'entrée en vigueur (article 132§2). Les opinions minoritaires sont publiées. Il s'agit là encore d'une garantie du débat démocratique et de la compréhension générale des décisions.

La saisine de la Cour est très large. Il existe deux catégories d'acteurs habilités à la saisir. La première a un droit d'action général et assez classique dans une démocratie libérale. Il s'agit du Président de la République, du Premier Ministre, d'un cinquième des députés, du Président du Haut Contrôle d'Etat (institution - bras droit du Président de la République en tant que chef des armées) et de toute cour dans le cadre de l'exception d'inconstitutionnalité (article 134§1-a,b,c,d,e). La seconde catégorie doit montrer un intérêt à agir (article 134§1-f,g,h,i,j et 134§2). On y trouve l'Avocat du peuple, ce qui lui donne un moyen d'action contraignant envers les pouvoirs publics; les organes de gouvernement local, ce qui leur permet de faire respecter leurs prérogatives venant notamment de la Charte de l'autonomie locale ratifiée le 12 novembre 1999; les organes des communautés religieuses, là aussi une garantie importante, de circonstance car liée à la question minoritaire, notamment à celle des grecs orthodoxes; les partis politiques et autres organisations, donnant des moyens d'action à l'opposition par exemple, si ses droits ne sont pas respectés. Il faudrait en revanche de la jurisprudence de la Cour sur la recevabilité des requêtes pour savoir ce que recouvre les « autres organisations »; enfin les particuliers peuvent agir. Il n'existe pas de faculté d'auto saisine de la Cour comme c'était le cas avant 1998⁹⁴. Cependant la base de la saisine est large, ce qui constitue une garantie essentielle pour le respect des droits de l'homme par l'ensemble des autorités publiques.

La mise en place de la Cour Constitutionnelle en Albanie va se faire par l'adoption d'une loi examinée en janvier 2000 au Parlement⁹⁵, confirmant la Constitution. La Commission de Venise a jugé bon le projet de loi qui prévoit en détail les différentes fonctions et procédures de la Cour Constitutionnelle, et notamment l'examen des plaintes individuelles pour violations des droits et libertés de l'homme. Cette loi doit permettre le bon fonctionnement de cette institution essentielle à l'avènement de l'Etat de droit en Albanie, institution qui a l'avantage d'être comme on l'a vu très ouverte aux individus, leur confiant aussi de ce fait une partie de responsabilité directe dans le jeu démocratique.

⁹⁴ voir *East European Constitutional Review*, rubrique Constitution Watch, été 1998, p.2.

⁹⁵ voir l'article du journal Koha Jone in *Albanian Daily News*, press review, 8 décembre 1999.

L'application effective des droits de l'homme en Albanie est garantie en partie du fait de leur statut constitutionnel protégeant leur applicabilité dans un esprit démocratique, ainsi que par l'existence de ces deux institutions que sont l'Avocat du peuple et la Cour Constitutionnelle. Cependant pour être appliqués les droits et libertés proclamés dans la Constitution et les traités du Conseil de l'Europe doivent faire l'objet d'une réglementation plus précise qui les rend plus que des vœux pieux - ce qui est déjà le cas des objectifs sociaux - en leur donnant un cadre d'exercice dans différents domaines sensibles.

2. UNE REGLEMENTATION HESITANTE DANS LES DOMAINES SENSIBLES.

Le Conseil de l'Europe, qui participe à divers programmes de formation aux droits de l'homme et d'expertises législatives, souligne malgré les efforts de l'Albanie la lenteur des réformes⁹⁶. Celles-ci se sont mises en route dès avant l'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, preuve de la bonne volonté albanaise, mais se sont essouffées sous la présidence de Sali Berisha. C'est à partir de 1998 qu'elles sont véritablement remises en oeuvre, portant leurs premiers fruits dès 1999-2000. Cependant aucune de ces réformes n'est complète, s'intégrant dans un contexte global plutôt négatif, notamment au niveau économique⁹⁷ et sécuritaire. Ainsi, si des mesures plus ou moins complètes garantissent effectivement certains droits (a), on découvre un manque crucial de réglementation dans certains domaines, amenant l'inefficacité de la déclaration des droits et des engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe (b).

⁹⁶ voir notamment Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8211 du 24 septembre 1998.

⁹⁷ voir notamment L.Giurato, Albania : identità e crisi della transizione al mercato, Rivista di Politica Economica, février 1999, fasc.II.

a. Des mesures plus ou moins complètes garantissant effectivement certains droits

L'Albanie va adopter toute une série de mesures : lois et normes inférieures, traités, notamment bilatéraux, qui vont aller dans le sens d'une application des principes prévus dans les traités du Conseil de l'Europe et la Constitution albanaise. Certains domaines emblématiques méritent d'être étudiés; il s'agit des minorités, qui font l'objet d'une attention particulière de l'occident, des médias, la liberté d'expression étant une des conditions essentielle de la démocratie, le droit pénal, particulièrement sensible en période de transition, mais aussi la justice et la fonction publique, deux domaines qui seront abordés plus tard dans le cadre plus large de la démocratisation du système politique.

Les médias

Ils sont à la fois au cœur de la liberté d'expression et du droit à l'information que la Constitution albanaise reconnaît dans ses articles 22 et 23. Les problèmes concrets auxquels ils font face sont rapidement soulevés par les journalistes notamment, souvent victimes de mesures discriminatoires de tous ordres.

Les problèmes que connaissent les médias en Albanie sont de plusieurs ordres.

Il y a tout d'abord ceux liés à la liberté de rédaction, c'est-à-dire à la censure. A été notamment dénoncée l'existence d'une censure de prépublication, les imprimeries fournissant des copies des articles à la police secrète avant publication⁹⁸. La liberté de rédaction est aussi entravée par les menaces et les incarcérations de journalistes⁹⁹.

Le régime fiscal de la presse est lui aussi objet de litige entre les journalistes et le pouvoir. Ainsi en décembre 1997 a été organisée une grève suite à l'annonce de l'augmentation de la TVA de 12 à 22%. Le gouvernement n'a d'abord pas cédé aux revendications des journalistes, malgré

⁹⁸ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, doc.7338 du 27 juin 1995, §25.

⁹⁹ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Derniers développements en Albanie, doc.8208 du 23 septembre 1998, §12, qui souligne notamment l'importance de la liberté des médias dans une démocratie pluraliste; voir aussi le Rapport 1999 de Reporters sans frontières, qui constate une baisse du harcèlement des journalistes mais présente quand-même trois cas de sa connaissance (p.4); le Rapport 2000 de Reporters sans frontières fait lui aussi état notamment d'un attentat contre une journaliste; la Nouvelle Alternative n°45 de mars 1997 cite le journal albanais Gazetta Shqiptarë du 9 février 1997 (p.10) qui dresse la liste des actes de terreur contre des journalistes et fait état de la commission de censure mise en place par le Président Berisha lors de la déclaration de l'état d'urgence (voir Le Monde du 6 mars 1997, p.31), ainsi que des intimidations, menaces, bureaux et voitures de presse brûlés,...

l'insistance du Conseil de l'Europe à améliorer le régime fiscal de la presse afin qu'elle ne soit pas étouffée sous les taxes¹⁰⁰. Puis un accord a été trouvé sur des taux d'imposition préférentiels¹⁰¹, mais il ne semble pas respecté à ce jour¹⁰².

La presse connaît aussi un problème de libre approvisionnement en papier journal¹⁰³ et d'égalité d'accès aux moyens de diffusion, imprimeries et circuits de distribution. Ainsi en 1997, le journal du Parti Démocratique n'était pas distribué dans le sud, quand le journal indépendant Koha Jone ne l'était pas dans le nord¹⁰⁴. L'accès aux informations officielles est lui aussi inégal. La législation doit préciser les autorités devant se soumettre à l'accès libre à ces informations mais aussi les documents y faisant exception¹⁰⁵. Le Conseil de l'Europe a demandé à l'Albanie d'améliorer cet accès des médias aux informations officielles en 1997¹⁰⁶.

La formation est aussi un point-clé de la bonne santé des médias dans une démocratie. Le Conseil de l'Europe constate au moment de l'adhésion de l'Albanie que l'absence de formation des journalistes amène « au non respect des règles éthiques et à des abus »¹⁰⁷. C'est encore ce « manque de professionnalisme et d'éthique » que constate M.Selimi de Radio Tirana en 1999¹⁰⁸.

L'impartialité des médias est elle au centre du droit à l'information des citoyens. Le Conseil de l'Europe n'a cessé de réclamer des reportages impartiaux à la télévision d'Etat¹⁰⁹. Il constate lors du référendum sur la Constitution que l'« éventail » des opinions est représenté à la radio et télévision d'Etat, bien que les opposants au référendum passent à des heures tardives. Cependant les derniers jours la chaîne publique (TVSH) s'est davantage prononcée pour la position gouvernementale, par exemple dans le cadre des journaux télévisés¹¹⁰.

¹⁰⁰ voir l'Avis n°189 (1995) relatif à la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, où celle-ci s'engage à adopter un régime fiscal équitable; voir aussi le Rapport 1999 de Reporters sans frontières, p.3-4; pour se faire une idée des taxes appliquées à la presse, une liste un peu ancienne se trouve dans L'application des dispositions constitutionnelles par rapport aux médias dans une démocratie pluraliste, Nicosie, 14-18/12/94, Actes, Commission Européenne de la Démocratie par le Droit, Editions du Conseil de l'Europe, 1995, p.106.

¹⁰¹ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7978, §7.

¹⁰² voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8771, op.cit.

¹⁰³ voir L'Avis n° 189, op.cit.

¹⁰⁴ voir Balkanmedia, vol.VII/3-4/automne-hiver 1998-99.En juillet 99, les dix quotidiens albanais étaient diffusés sur seulement 40% du territoire, , voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8771, op.cit.

¹⁰⁵ Il s'agit en général de « la défense, la sécurité, les relations internationales, les documents de travail internes pour aider à l'élaboration d'une politique gouvernementale, les documents sur l'application de la loi, la vie privée ou la confidentialité commerciale, le secret professionnel, les intérêts économiques vitaux pour la Nation », L'application des dispositions constitutionnelles par rapport aux médias dans une démocratie pluraliste, op.cit.

¹⁰⁶ Assemblée Parlementaire, Résolution 1114 (1997) sur le respect des obligations et des engagements contractés par l'Albanie.

¹⁰⁷ Assemblée Parlementaire, doc.7338, op.cit.

¹⁰⁸ Balkanmedia, vol.VII, op.cit., p.43.

¹⁰⁹ Avis n°189 (1995), op.cit.

¹¹⁰ Rapport d'information sur le referendum en Albanie, doc.8292-addendum III au rapport d'activité, 26 janvier 1999.

Enfin le financement est l'un des gros problèmes des médias albanais. Ils doivent pouvoir financer leur fonctionnement afin de se garantir les meilleures conditions de travail possibles¹¹¹, et faire face aux amendes prononcées par la justice. De leur côté les acheteurs ne disposent pas de revenus suffisants pour faire vivre la presse écrite, notamment en province¹¹².

Les réponses apportées par l'Albanie à ces différents problèmes, mises à part celles étudiées plus haut, sont essentiellement législatives.

L'Albanie a adopté une première loi sur la presse en 1993 très restrictive et qui a donné lieu à des grèves répétées. Une loi sur la Radio Télévision d'Etat est adoptée en mai 1997 mais elle ne sera jamais appliquée. La Constitution, on l'a vu, consacre deux articles à la liberté d'expression et au droit à l'information. Enfin un nouveau projet de loi sur les médias se fait jour avec l'aide du Conseil de l'Europe et de l'OSCE¹¹³. La loi est finalement adoptée le 30 septembre 1998. Elle prévoit que la Radio Télévision d'Etat doit devenir publique dans les six mois, ainsi qu'un mécanisme d'attribution de licences pour les médias privées, par un « Conseil national de la radio télévision » de quinze membres. Enfin elle limite à 40% la possession d'une radio ou télévision nationale par une personne physique ou morale¹¹⁴. Cette loi répond pour Reporters sans frontières (Rapport 2000) aux standards européens. Il est aussi prévu que la Commission Centrale Electorale fixe les règles précises au moment des élections¹¹⁵. Par ailleurs toute une série de loi ont été adoptées, soumises à l'expertise du Conseil de l'Europe : loi sur l'accès aux informations officielles (3 juin 1999), loi sur le statut des journalistes, loi sur la radiodiffusion publique, loi sur l'information classée secrète, loi sur la protection des données personnelles (mai 2000). Enfin certaines lois sont en projet, sur les droits d'auteur, les fréquences de diffusion et la presse.

En conclusion il semble que les résultats soient inégaux. De nombreux médias privés ont vu le jour¹¹⁶, notamment dans le secteur audiovisuel où plus de soixante radio et télévisions privées ont été créées. Une certaine méfiance semble cependant exister dans la population face à la presse¹¹⁷.

Les conditions d'approvisionnement, d'impression, de diffusion, de distribution, de financement et

¹¹¹ M.Selimi de Radio Tirana souligne notamment le problème de la vitesses de l'information, des indispensables téléphones et fax et des nécessaires voyages, qui s'ils ne peuvent être accomplis condamnent le pays à dépendre en partie de l'information venant de l'étranger, *Balkanmedia*, vol.VII, op.cit., p.43.

¹¹² voir le *Rapport de Reporters sans frontières 2000* qui met en avant le rapport entre le prix des 34 journaux albanais et le salaire moyen national.

¹¹³ voir Assemblée Parlementaire, *Addendum I au rapport d'activités, doc.8195* du 15 septembre 1998.

¹¹⁴ mais la loi ne prévoit rien sur les participations indirectes, ce qui laisse penser que se développeront des participations croisées. Voir *East European Constitutional Review*, rubrique Constitution Watch, automne 1998.

¹¹⁵ voir le Rapport d'information sur le Référendum en Albanie, op.cit.

¹¹⁶ Pour une liste exhaustive, voir *Balkanmedia* vol.VII, op.cit. En mai 2000, 130 radios et télévisions attendaient une autorisation d'émettre, voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, *doc. 8771*, op.cit.

¹¹⁷ *Reporters sans frontières (Rapport 1999)* fait état de 63% de personnes pensant que la presse crée des problèmes.

de sécurité des journalistes semblent toujours précaires. La presse écrite dit subir des pressions gouvernementales, alors au contraire que « la télévision d'Etat nous a paru moins partielle que dans le passé et elle informe sur les activités de l'opposition »¹¹⁸.

Les minorités

Elles sont protégées inégalement en Albanie. En effet leur protection ne découle pas seulement de la Constitution ou de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe, mais aussi des relations avec le pays d'origine, ce qui privilégie la minorité grecque en premier lieu; les minorités rom et aroumaine sont elles moins bien protégées.

Les principales minorités se trouvant sur le territoire albanais sont les suivantes : les grecs, les macédoniens et assimilés, les roms et les aroumains.

La minorité grecque est la plus importante¹¹⁹, représentant 90% de l'ensemble des minorités. Ce sont des orthodoxes, concentrés dans le sud de l'Albanie. Il existe une thèse albanaise qui consiste à dire que les grecs sont venus travailler dans cette région sous l'Empire ottoman; les grecs, eux, estiment que la région est historiquement grecque. Au XVIIIe siècle, l'empire ottoman crée un district au sud de l'Albanie et au nord de la Grèce. Lors des guerres balkaniques de 1912-1913, les grecs, serbes et monténégrins se partagent le territoire albanais. A la Conférence de Londres en 1913, l'Albanie est reconstituée officiellement, et la zone contestée au sud est attribuée à la Grèce, qui continue à revendiquer le sud de l'Albanie du fait de la présence de sa minorité. En 1914 puis en 1940, la Grèce envahit d'ailleurs cette région. Ce n'est qu'en 1987 qu'intervient une normalisation des relations, la Grèce renonçant officiellement à revendiquer cette région de l'« Epire du Nord ». La minorité grecque se trouve donc actuellement dans cette région, autour des villes de Gjirokastra, Saranda et Korce. La méfiance vient donc de cette concentration dans le sud, les grecs étant accusés de vouloir faire sécession et détruire la nation albanaise; les albanais, eux, sont accusés de harcèlement vis-à-vis des grecs. Les grecs disent être 260 à 400 000; 180 000; 300 000 selon les sources. Les albanais parlent de 60 000, 58 000; 55 000 grecs. D'autres sources les évaluent à 40 000 (grécophones); 100 000; 102 000 (CIA); 70 000 (Fédération Internationale Helsinki pour les Droits de l'Homme).

¹¹⁸ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7978, §7.

¹¹⁹ On trouve quelques évaluations dans La Nouvelle Alternative, n°43, septembre 1996, p.21-23, ainsi que dans les différents articles cités dans ce paragraphe.

Les macédoniens seraient environ 20-25 000. Ils se divisent en musulmans, intégrés aux albanais, et en orthodoxes, qui regardent vers la Macédoine. On leur assimile les kajnas, orthodoxes qui se lient à la Roumanie, les gorans, originaire de la zone du Kosovo, qui se déclarent serbes, ainsi que les monténégrins. Ils sont présents dans quatre zones: Peshkopje au nord, Gora, Golloboda (où on trouve les musulmans, intégrés), le lac de Prespa, où ils sont les plus nombreux, essentiellement orthodoxes, et entretenant de bonnes relations avec la population albanaise.

Les roms seraient entre 50 et 100 000¹²⁰, divisés en meckars, kabudjis, çorgars, kurtofs et yevgs. Il n'y aurait pas de racisme ouvert contre eux en Albanie¹²¹. Cependant ils sont victimes de discrimination notamment par la police¹²².

Les aroumains sont 16 à 20 000, éparpillés. On en trouve notamment à Korce et Gjirokastra. Ils sont orthodoxes et entretiennent de bons rapports avec la population albanaise.

Le statut des minorités est réglé par la Constitution¹²³ et la Convention-cadre du Conseil de l'Europe. L'interdiction de la discrimination prévue par ces deux textes a été diffusée dans différentes lois, notamment le code du travail¹²⁴, la loi sur l'enseignement pré universitaire (article 3), le code pénal¹²⁵, mais pas dans les domaines de la santé, du logement et de la sécurité sociale¹²⁶.

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe, signée le 29 juin 1995 par l'Albanie et ratifiée le 28 septembre 1999 prévoit le même type de protection que la Constitution. Elle prévoit aussi l'interdiction de l'assimilation forcée (article 5§2), le droit d'avoir des contacts avec la mère-patrie (article 17§1). Elle pousse les Etats à prendre des garanties de l'effectivité des droits (article 4 §2 et 3); ils peuvent notamment prendre des mesures de promotion de l'égalité. Enfin les principes de l'intégrité territoriale, de la souveraineté et de l'indépendance politique sont réaffirmés (article 21).

La situation actuelle des minorités est variable. Les grecs sont les mieux protégés, bénéficiant notamment des rapports entre les deux pays. Ils sont toujours tendus, les deux Etats

¹²⁰ voir notamment J.Pettifer, Albania, Blue Guide, London A&C Black, 1994, p.76, cité par B.Beci, Les minorités ethniques en Albanie, Cahiers balkaniques n°25, Les oubliés des Balkans, Actes du colloque du 24-26 octobre 1997, Publications Langues'O, juin 1998.

¹²¹ M.Curtiade, Between conviviality and antagonism. The ambiguous position of the Romanies in Albania, Petrin 1994, cité par B.Beci, op.cit.

¹²² voir ECRI, Rapport sur l'Albanie, novembre 1998, p.2.

¹²³ voir ce mémoire, I, A, 2, b.

¹²⁴ loi n°7961 du 12 juillet 1995, article 9.

¹²⁵ le nouveau code pénal sanctionne l'incitation à la haine raciale (article 265), l'entrave à l'activité d'organisations religieuses (article 131), la destruction ou dépravation de lieux de culte (article 132), l'entrave à l'exercice du culte (article 133), le génocide (article 73) et le crime contre l'humanité (article 74).

¹²⁶ voir ECRI, op.cit. Ce rapport considère notamment qu' « il n'est pas toujours suffisant ou efficace de s'en remettre simplement au principe fondamental de l'égalité devant la loi pour assurer une protection appropriée de tous les groupes présents dans la société », p.3.

s'accusant l'un d'oppression, l'autre d'ingérence. En avril 1994 a lieu un conflit : cinq membres de l'organisation grecque Omonia sont accusés de terrorisme et arrêtés pour espionnage. Cet incident amène à la rupture des relations diplomatiques, la baisse des échanges commerciaux et l'expulsion de plus de 70000 travailleurs albanais illégaux. Les grecs seront finalement relaxés, et les relations améliorées, sous pression internationale. Depuis, des négociations ont été entamées entre les Ministres des Affaires Etrangères grec et albanais, MM. Papoulias et Serreqi¹²⁷. Ils ont reconnu dans une déclaration du 14 mars 1995 que les deux Etats avaient besoin de paix, de stabilité, des relations économiques de voisinage; contre la légalisation d'albanais en Grèce, l'Albanie reconnaît différents droits à la minorité grecque : le droit d'avoir des écoles privées et un enseignement dans la langue maternelle; la facilitation de l'obtention des visas pour les hommes d'affaires grecs. Enfin lors de la visite du Chef d'Etat grec en Albanie en mars 1996, est signé un traité d'amitié et de coopération entre les deux Etats. Ainsi la situation des grecs va s'améliorer dans différents domaines, et cette situation peut paraître enviable pour les autres minorités.

La langue, tout d'abord, est concernée en matière de médias¹²⁸ et d'enseignement¹²⁹. La minorité grecque dispose de deux journaux, Laiko Vima et Zëri i Omonias, la minorité macédonienne d'un journal, Prespa. La radio de Gjirokastra émet en grec dix heures par semaine. Les roms disposent d'un studio d'enregistrement. En 1996, il n'y avait encore aucun programme consacré aux minorités à la télévision. Cependant un membre de la minorité grecque est désigné à présent au sein du Conseil national de la radio télévision qui comprend quinze membres, créé par la loi du 30 septembre 1998¹³⁰. L'enseignement constitue lui la revendication principale des différentes minorités. Sous le communisme existait déjà un premier cycle en grec; en septembre 1991 a été adopté le principe d'un second cycle; en septembre 1993, enfin, est créé un Institut de la langue grecque. En 1998, il existe 98 écoles de 8 ans (4400enfants et 511 professeurs), trois écoles secondaires et une école pédagogique. Ces infrastructures sont encore jugées insuffisantes par la Fédération Helsinki pour les Droits de l'Homme¹³¹ malgré les améliorations dans le primaire. L'ouverture d'écoles où l'enseignement est fait en grec est liée à la délimitation d'une « zone minoritaire » où on considère que la concentration de grecs est suffisante pour prendre des mesures en faveur des minorités. Certains contestent donc la délimitation de cette zone considérant notamment que certaines villes où se trouvent de nombreux étudiants grecs ne sont pas prises en

¹²⁷ voir Transition vol. 1 n°15 du 25 août 1995, p.11 à 13.

¹²⁸ voir B.Beci,op.cit.

¹²⁹ ibid.

¹³⁰ voir ce mémoire, I, B, 1, les médias.

¹³¹ voir son Rapport 1999.

compte. D'autres réclament la reconnaissance comme minorité dans les zones non minoritaires. Enfin depuis 1998 des écoles privées religieuses ont pu être ouvertes¹³². En ce qui concerne la minorité macédonienne, elle se voit reconnaître le statut de minorité dans la région de Prespa. Ainsi dans les villages autour de Prespa existent onze écoles minoritaires (huit primaires et deux écoles de 8 ans, ainsi qu'une école secondaire), avec 576 élèves et 45 instituteurs dont deux albanais. L'enseignement est prodigué à 65% dans la langue maternelle¹³³. Les roms disposent de deux écoles élémentaires en langue rom à Fier et à Korce avec en 1996 un projet d'en ouvrir une à Tirana¹³⁴. Il existe des ouvrages en langue romani. Le principal problème ici est celui de la formation des maîtres roms.

Les relations avec la mère-patrie se sont améliorées pour les grecs, des consulats devant s'ouvrir dans le sud de l'Albanie¹³⁵, facilitant ainsi les demandes et l'obtention des visas.

La discrimination aux emplois publics reste un problème pour les minorités. Les grecs se disent exclus des institutions centrales (gouvernement, Parlement, Justice). L'Administration et la police sont maintenant dotées de statuts plus protecteurs, notamment en matière de nomination et de révocation¹³⁶.

La propriété religieuse est un domaine sensible pour les minorités orthodoxes. après la période communiste, les biens de l'Eglise n'ont pas été restitués. En 1994, les communautés religieuses se plaignaient de n'avoir aucun lieu de culte et d'une interdiction de faire fonctionner leurs écoles et leurs hôpitaux. Depuis cette question reste en suspens.

La représentation politique des minorités est elle aussi inégale. Les dispositions constitutionnelles de 1990-1991 qui font office de Constitution jusqu'en 1998 interdisent de former des organisations politiques sur une base ethnique. C'est pourquoi le Parti de l'Union pour les Droits de l'Homme (PBDNJ) créé en 1992 à la suite de l'interdiction du parti grec Omonia dit défendre l'ensemble des citoyens bien qu'il soit majoritairement constitué de grecs. Les grecs sont ceux qui ont la participation politique la plus active en Albanie¹³⁷. Les macédoniens se plaignent de n'avoir aucun représentant au pouvoir¹³⁸. Il n'existe pas de parti politique rom, bien qu'il existe trois associations roms actives en Albanie¹³⁹.

¹³² voir ce mémoire, I, A, 2, b.

¹³³ B. Beci, op.cit., p.22.

¹³⁴ Ce projet était soutenu par l'association rom Rromani Baxt, le CCFD et l'UNICEF.

¹³⁵ voir par exemple Le Monde du 3 septembre 1996, p.5, Albanie: inauguration d'un consulat grec, qui rapporte l'inauguration du consulat de Gjirokastra par le Ministre grec des Affaires Etrangères T.Pangalos le 31 août 1996.

¹³⁶ voir ce mémoire, II, A, 2, b.

¹³⁷ Voir le Rapport d'information n° 181 du Sénat français sur l'Albanie, 1997, II, A, 2.

¹³⁸ voir M.Fetahu, Président de l'Association Politique des Macédoniens d'Albanie, in B.Beci, op.cit., p.22.

¹³⁹ Il s'agit de Amaro Drom, Rromani Baxt et Dindjiteti.

La représentation religieuse ne pose plus de problèmes actuellement. Les organisations religieuses ont la personnalité juridique (article 10 de la Constitution)¹⁴⁰.

Dans l'ensemble, le problème des minorités en Albanie est soit de ne pas avoir d'Etat d'origine pour les défendre, soit de ne se voir reconnaître des droits que si elles sont suffisamment concentrées, aussi aléatoire puisse être cette appréciation. Cependant il n'existe pas de gros problèmes de coexistence, la nation albanaise étant déjà très diverse, notamment religieusement.

Le système pénal albanais

Il était critiqué lors des négociations en vue de l'adhésion au Conseil de l'Europe¹⁴¹. L'Albanie adopte cependant un code pénal et un code de procédure pénale dès 1995. La question de la peine de mort reste cependant source d'inquiétude pour le Conseil de l'Europe, jusqu'à la signature en avril 2000 du Protocole n°6 de la CEDH et la décision de la Cour Constitutionnelle sur l'inconstitutionnalité de la peine de mort¹⁴². Les lois de décommunisation rendent elles aussi incertain le respect des droits de l'homme notamment en matière de responsabilité pénale individuelle. Elles posent la question plus large des prisonniers politiques en Albanie. Enfin le système pénitentiaire est en perpétuelle réforme afin de satisfaire sur tous les plans les exigences d'une démocratie moderne.

Le code pénal et le code de procédure pénale¹⁴³ adoptés en 1995 répondent au principe de la légalité des délits et des peines¹⁴⁴. Cela a été un point positif qui a tendu à démontrer la bonne volonté de l'Albanie dans l'engagement des réformes. Ils sont considérés comme conformes aux normes du Conseil de l'Europe¹⁴⁵, notamment le code de procédure pénale qui « paraît dans l'ensemble assurer l'indépendance et l'impartialité de l'appareil judiciaire, contrairement à la législation actuellement en vigueur. Il prévoit par exemple l'exclusion automatique du juge qui rend une décision au cours d'une phase préliminaire d'un procès et donne les règles précises

¹⁴⁰ Dans le projet de Constitution de Sali Berisha, les leaders des communautés religieuses devaient être citoyens albanais, nés en Albanie et y ayant vécu depuis plus de vingt ans.

¹⁴¹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe, doc.7304, 1995, §9.

¹⁴² Décision n°56 du 10 décembre 1999.

¹⁴³ Adoptés respectivement les 27 janvier et 20 mars 1995 et en vigueur les 1er juillet et 1er août 1995.

¹⁴⁴ Dans la Constitution, ce principe est consacré à l'article 29 : « Personne ne peut être accusé ou déclaré coupable d'un acte criminel qui n'était pas considéré en tant que tel par la loi au moment de sa commission », avec pour seule exception, conformément au droit international, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. « Aucune peine ne peut être prononcée qui soit plus sévère que celle prévue par la loi au moment de la commission de l'acte criminel. »; « Une loi pénale favorable a un effet rétroactif. ». On retrouve ce principe dans la CEDH, article 7.

¹⁴⁵ voir Les systèmes judiciaires dans une période de transition, Démo-Droit, Thémis, Edition du Conseil de l'Europe, 1997.

régissant l'incompatibilité, le désaveu et la récusation d'un juge. »¹⁴⁶. Certaines imperfections sont cependant soulignées, comme la nécessité d'accorder un temps plus long à l'avocat qui doit rencontrer son client, ou encore les conditions de la détention provisoire. Le Conseil de l'Europe souligne aussi le manque de clarté dans la séparation du siège et du parquet « à l'instar de nombreux pays anciennement communistes »¹⁴⁷. Le problème essentiel tient comme toujours non pas aux normes adoptées, mais à leur application dans un pays qui manque de tradition juridique¹⁴⁸.

La peine de mort était toujours prévue par le code pénal lors de l'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe. Avant l'adoption de celui-ci, elle était passée de 33 à 13 puis à 7 cas. Le nouveau code pénal a porté à 22 les cas d'application de la peine de mort¹⁴⁹, en quatre rubriques: huit premiers cas pour lesquels elle n'est pas obligatoire, cinq autres au titre des crimes contre l'humanité, cinq pour les génocides et six pour les crimes de guerre. Or l'Albanie s'est engagée à adopter un moratoire sur les exécutions¹⁵⁰ puis à abolir la peine de mort¹⁵¹. Ainsi la Commission de Venise soulignera-t-elle que la peine de mort est incompatible avec la nouvelle Constitution car l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants « exclut l'application de la peine de mort », ainsi que les obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe : « l'exécution de la peine de mort n'est plus tolérable, et quand subsistent des dispositions qui la prévoient, ces dernières ne sont admises que dans les strictes limites de la logique de transition. Les Constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe ne sauraient être interprétées indépendamment de ces considérations. »¹⁵². La Cour Constitutionnelle albanaise s'est prononcée sur cette question le 10 décembre 1999, concluant à l'inconstitutionnalité de la peine de mort¹⁵³. Le Protocole n°6 de la CEDH a finalement été signé en avril 2000. Il n'est pas encore ratifié.

Il existe deux lois de décommunisation sujettes à litige avec le Conseil de l'Europe. Il s'agit de la loi « relative au génocide et au crime commis contre l'humanité en Albanie durant le régime

¹⁴⁶ Assemblée Parlementaire, doc.7338, op.cit, §17.

¹⁴⁷ *ibid.*

¹⁴⁸ Pour certains cette application est encourageante. Ainsi le magazine Transition constate qu'il a déjà eu des « effets évidents », notamment en permettant la reconnaissance officielle d'une association de gays et lesbiennes « Shoqata Gay Albania » enregistrée par un tribunal « pour la première fois dans l'histoire albanaise », Transition vol.1, n°15, 25 août 1995,p.4.

¹⁴⁹ Assemblée Parlementaire, doc.7338, op.cit., §26.

¹⁵⁰ Ce moratoire a été observé mais pas déclaré officiellement.

¹⁵¹ voir ce mémoire, I, A, 1, a. L'argument des autorités albanaïses pour ne pas supprimer la peine de mort était notamment le risque de retour à la *vendetta*, voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7338, op.cit. §28.

¹⁵² Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 79f99 du 12 février 1999, La nouvelle Constitution de l'Albanie ne tolère plus la peine de mort, déclarent les rapporteurs de la Commission de Venise.

¹⁵³ voir ce mémoire, I, B, 1, b.

communiste pour des motifs politiques, idéologiques et religieux » du 22 septembre 1995, et de la loi « relative au contrôle des personnalités officielles et d'autres personnes liées à la protection de l'Etat démocratique » du 30 novembre 1995. Le but de ces deux lois, comme partout où de telles lois ont été adoptées en Europe centrale, est de purger les rangs du pouvoir et de l'Administration des personnes ayant appartenu à la *nomenklatura* communiste. Ces lois ont fait l'objet d'une attention toute particulière du Conseil de l'Europe au moment de l'adhésion de l'Albanie¹⁵⁴. Ces lois interdisent toute une série de postes importants¹⁵⁵ aux personnes ayant exercé certaines fonctions¹⁵⁶ pendant la période communiste. Le Conseil de l'Europe les considère comme incompatibles avec la CEDH car elles ne sont pas fonction de la responsabilité criminelle personnelle. Il souligne ainsi « l'effet rétroactif des lois, leur nature collective et leur non-respect de la présomption d'innocence »¹⁵⁷. Est ensuite critiqué par le Parti Socialiste le choix des dates pour lesquelles la loi s'applique, excluant de fait les socialistes au pouvoir de fin 1990 au 31 mars 1991, au lieu de se limiter aux « années totalitaires de 1944-1990 »¹⁵⁸, ainsi que la composition de la commission chargée d'exclure une personne ou pas, considérée comme « aux mains du gouvernement actuel »¹⁵⁹. Ces lois sont donc accusées d'être un moyen de liquidation d'un camp politique - les socialistes - par l'autre - le Parti Démocratique. L'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe fait des propositions pour rendre ces lois compatibles avec les « principes d'un Etat de droit démocratique »¹⁶⁰ notamment en demandant que les interdictions soient limitées aux postes sensibles par rapport aux droits de l'homme, que soit considérée la possibilité de la contrainte et que soit modifiée la commission afin de garantir sa neutralité.

Le cas des prisonniers politiques est déjà signalé dans l'avis sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe en 1995 qui parle d' « allégations (...) de détentions en raison d'opinions politiques »¹⁶¹. A nouveau en 1998, « L'Assemblée souligne qu'il ne doit plus y avoir de détenus politiques en Albanie à l'avenir »¹⁶², suite à l'arrestation de six anciens dirigeants du

¹⁵⁴ L'Albanie a d'ailleurs fait une réserve au moment de la ratification du premier Protocole additionnel à la CEDH concernant ces deux lois, voir en annexe V.

¹⁵⁵ pour la liste précise, se référer au [doc. 7716](#) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, op.cit., §45.

¹⁵⁶ Elles incluaient notamment les journalistes qui avaient de hauts postes, disposition annulée par la Cour Constitutionnelle en 1996, ibid. Pour la liste des fonctions occupées sous le régime communiste entraînant une interdiction, ibid., §46.

¹⁵⁷ ibid., §48.

¹⁵⁸ ibid., §51.

¹⁵⁹ ibid., §52.

¹⁶⁰ ibid., §56, a, b, c.

¹⁶¹ [doc. 7338](#), op.cit., §53.

¹⁶² [Recommandation 1386](#) (1998) de l'Assemblée Parlementaire, §4.

Parti Démocratique en 1998. Cette affaire, ainsi que l'affaire Nano¹⁶³ ont été les plus célèbres, symboles -dans les deux camps politiques - de pratiques très éloignées des droits de l'homme en Albanie.

La réforme du système pénitentiaire est à l'ordre du jour plus précisément depuis 1997-1998, notamment grâce à un programme de coopération avec le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne¹⁶⁴. En 1999 ont été pris de nouveaux engagements¹⁶⁵. Depuis novembre 1994, l'administration du système pénitentiaire ne revient plus au Ministère de l'Intérieur mais au Ministère de la Justice, ce qui traduit un changement net dans l'orientation du système pénitentiaire. Enfin une loi sur l'exécution des peines et sur les forces pénitentiaires a été adoptée par l'Albanie¹⁶⁶, ainsi qu'un programme de formation du personnel pénitentiaire, notamment aux droits de l'homme. Le Conseil de l'Europe reconnaît les efforts albanais dans ce domaine en vue de se conformer aux demandes du CPT et du Conseil de l'Europe¹⁶⁷.

L'application à des domaines concrets des droits et libertés envers lesquels l'Albanie s'est obligée au travers de sa Constitution et des traités du Conseil de l'Europe est inégale; si, on l'a vu, des améliorations sensibles ont été réalisées dans des domaines clé de la démocratie et de l'égalité - liberté de la presse, système pénal, minorités - l'état général de l'Albanie n'en demeure pas moins préoccupante, remettant en cause les précédentes avancées vers l'Europe des droits de l'homme.

b. Un manque crucial de réglementation dans certains domaines amenant l'ineffectivité de la déclaration des droits et des engagements vis-à-vis du Conseil de l'Europe

¹⁶³Fatos Nano, Premier Ministre socialiste de février à juin 1991, a été mis en détention provisoire en 1993. Différents rapports, du Conseil interparlementaire de l'Union interparlementaire et du Comité des droits de l'homme des parlementaires ont mis en doute la condamnation prononcée à son encontre, voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, [doc.7338](#), op.cit, §32 à 38, qui fait aussi état d'un rapport d'Amnesty International considérant Ilir Hoxha, le fils d'Enver Hoxha, comme un prisonnier politique.

¹⁶⁴ C'est le Plan d'action du Conseil de l'Europe en faveur de la réforme du système juridique et judiciaire d'Albanie de janvier 1999.

¹⁶⁵ Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 27f99 du 20 janvier 1999. Suite à la visite du CPT en décembre 1998, l'Albanie devait procéder à certaines améliorations; cependant les moyens lui font défaut.

¹⁶⁶ Assemblée Parlementaire, [doc.7892](#) du 22 septembre 1997, Situation en Albanie, annexe 4, 2. 1. 6.

¹⁶⁷ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, [doc. 8771](#), op.cit.

« La corruption, l'évasion fiscale, l'indigence de l'encadrement administratif, l'insécurité, le délabrement de l'outil de production, la pauvreté de la population dans tout le pays ont atteint d'alarmantes proportions »¹⁶⁸. L'état général de l'Albanie ne favorise pas le développement des droits qui sont formellement reconnus depuis l'adhésion au Conseil de l'Europe. Ainsi, corruption, crime, sécurité et sûreté des individus sont des sujets très sensibles en Albanie qui, si certaines évolutions peuvent être constatées, n'en demeurent pas moins les domaines où des mesures radicales s'imposent le plus.

Les domaines visés par le manque de réglementation: la corruption, la criminalité, la sûreté et la sécurité

La corruption en Albanie est considérée par certains comme « endémique », l'Albanie étant le cadre idéal pour de telles pratiques, diffuses dans tous les secteurs (Administration, Justice, police, officiels) et mal combattue¹⁶⁹. Des faits de corruption sont régulièrement mis à jour au sein des autorités publiques. Ainsi par exemple l'ex-ministre M.Preci a été accusé d'inégalité dans l'attribution de licences à des entreprises pétrolières¹⁷⁰; une filière de corruption a été découverte au Ministère de la défense¹⁷¹; le chef des services de renseignements, M.Klosi, est accusé de détournement d'argent¹⁷²; le Ministre des Finances M.Angjeli fait état de la corruption « générale » des douaniers¹⁷³; le Premier Ministre I.Meta a présenté une liste de 40 officiels accusés d'abus des fonds publics¹⁷⁴, ...

La criminalité quant à elle est pour la plus grosse partie du problème albanais la criminalité organisée. Elle est transnationale, l'Albanie étant un lieu de transit commode pour la mafia. Elle peut être reliée à la corruption notamment par le fait de la participation de certains officiels ou fonctionnaires à ces pratiques. C'est le cas des douanes, dont plus de cent seraient d'après le Ministre des Finances M.Angjeli directement impliquées dans divers trafics¹⁷⁵; c'est aussi le cas

¹⁶⁸ E.Lhomel, Albanie 1998-1999, Aux limites de l'implosion, Le Courrier des Pays de l'Est, n°442, août-septembre 1999, p.16.

¹⁶⁹ voir M.Hysa, Albanian News, 1er novembre 1999.

¹⁷⁰ Albanian Daily News, 18 janvier 2000.

¹⁷¹ Albanian Daily News, 4 décembre 1999.

¹⁷² Albanian Daily News, 10 novembre 1999.

¹⁷³ Albanian Daily News, 6 novembre 1999.

¹⁷⁴ Albanian Daily News, 30 novembre 1999.

¹⁷⁵ Albanian Daily News, 6 novembre 1999.

de la police. Un officier de police de la section anti-drogue a ainsi été arrêté pour avoir organisé une escorte de police à un trafic de marijuana; deux autres policiers ainsi qu'un policier des services de renseignements ont eux été arrêtés alors qu'ils tentaient de passer 400 kg de cannabis en Grèce¹⁷⁶.

La sécurité des individus est remise en cause, en plus de la grande criminalité et des problèmes de sûreté, par la propagation d'armes lors des émeutes de 1997. Il y a plus de cent mort par an de crimes violents en Albanie : le droit à la vie, à la sécurité et à l'intégrité des personnes n' a « aucun fondement satisfaisant dans l'Albanie actuelle »¹⁷⁷.

La sûreté des individus est elle mise en cause par les agissements de la police et des services de renseignements (SHIK). Le SHIK a été utilisé par le Parti Démocratique pour intimider la presse et l'opposition. Il a donc besoin de relégitimation¹⁷⁸. Le Conseil de l'Europe souligne notamment des cas de harcèlement de parlementaires de l'opposition par des policiers et des membres du SHIK¹⁷⁹. Différentes associations de défense des droits de l'homme ont quant à elles constaté les violences dans la police. Amnesty International a publié un rapport en juin 1995 sur les sévices dans la police, évalués à plus de 100 cas dont trois décès. Le Comité Helsinki relève lui plusieurs cas de policiers ayant frappé ou faits subir de mauvais traitements à des suspects lors de leur arrestation ou de leur détention¹⁸⁰. Il dénonce aussi l'adoption le 25 février 1999 par le Parlement d'une nouvelle loi criminelle permettant à la police de tirer sans sommations sur les membres de bandes armées lui résistant.

Les évolutions et les solutions envisagées ou envisageables

Elles doivent être étudiées selon les différents domaines.

Dans le domaine de la corruption certaines évolutions sont constatables, cependant leur effectivité reste à démontrer. La Convention sur la corruption du Conseil de l'Europe a été signée par l'Albanie le 4 avril 2000, signe d'une volonté de lutter contre ce phénomène de la part des pouvoirs publics. Cette convention prévoit différents cas de corruption, les mesures législatives à prendre dans ces cas, des possibilités d'entraide et un mécanisme de suivi¹⁸¹. Les Conventions du

¹⁷⁶ Albanian Daily News, 14 janvier 2000.

¹⁷⁷ A.Borchgrevink, Helsinki Monitor, vol.9, n°4, 1998, p.14.

¹⁷⁸ voir notamment Country Profile 1999-2000, Albania, p.10 et R.Morozzo della Rocca, Albania, Le radici della crisi, Guerini a associati, 1997, p. 62.

¹⁷⁹ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7716, op.cit., §24.

¹⁸⁰ Rapport Helsinki sur l'Albanie 1999, p.6.

¹⁸¹ ce suivi est assuré par le groupe de Etats contre la corruption (GRECO).

Conseil de l'Europe sur l'extradition et l'entraide judiciaire en matière pénale sont elles aussi des outils efficaces pour lutter contre le crime organisé¹⁸². Dans le domaine législatif, la bataille est féroce entre le parti socialiste, au pouvoir, qui présente des lois de lutte contre la corruption, et le parti démocratique qui considère que ces projets de loi sont inefficaces et servent à couvrir la propre corruption du « clan » socialiste¹⁸³. Différents mécanismes ont de plus été mis en place. Il s'agit tout d'abord de mécanismes de coopération entre les pouvoirs publics dans la lutte contre la corruption, notamment entre le Premier Ministre et le Président de la République¹⁸⁴. Il s'agit ensuite de la mise en oeuvre de plus en plus répétée de poursuites contre les auteurs supposés de ces actes¹⁸⁵. Une commission d'inspection a de plus été créée pour vérifier l'origine des revenus des principaux hauts fonctionnaires¹⁸⁶. Enfin des codes de déontologie, des séminaires et des programmes de formation existent dans la police (dans le cadre de l'Académie de police), la justice et l'Administration¹⁸⁷. Ces mesures demeurent quand-même bien maigres face à l'étendue du phénomène de corruption en Albanie.

En matière de sûreté, outre les programmes de formation aux droits de l'homme lancés par le Conseil de l'Europe, l'OSCE ou certaines organisations non-gouvernementales, la mesure essentielle réside dans l'adoption d'une loi sur le SHIK en août 1998, qui le place directement sous le contrôle du Premier Ministre¹⁸⁸. Cette disposition a déjà été critiquée en avril 1998 lorsqu'a été présenté pour la première fois ce projet de loi, à cause de l'absence d'un contrôle suffisant par le Parlement, auquel n'est transmis qu'un simple rapport une fois par an¹⁸⁹, ainsi que pour son manque de transparence. En octobre 1998 a été adopté un amendement à cette loi qui retire le pouvoir d'interpellation du SHIK pour obtenir des informations, et qui prévoit un autorisation expresse du speaker de l'Assemblée pour interroger un député. La Cour constitutionnelle s'est prononcée sur la constitutionnalité de cette loi en novembre 1999. Elle émet une seule réserve, concernant le nom de SHIK, considérant qu'il doit en fait s'appeler SHISH,

¹⁸² Il s'agirait de l'instrument essentiel en matière de coopération judiciaire; voir Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé, Revue Internationale de Droit Pénal, érés, 1er et 2ème trimestre 1999.

¹⁸³ voir notamment Albanian Daily News du 8 décembre 1999 et G.Strazimini, Elimination of gangs or gangs rotation?, Albanian News du 18 septembre 1999.

¹⁸⁴ Le Procureur Général M.Rakipi considère les relations entre ces deux acteurs comme satisfaisantes et efficaces, Albanian Daily News, 4 décembre 1999.

¹⁸⁵ voir East European Constitutionnal Review, rubrique Constitution Watch, été 1998, p.3. Douze officiers douaniers ont par exemple été renvoyés pour corruption et contrebande en 1999 (Albanian Daily News du 30 août 1999).

¹⁸⁶ E.Lhomel, op.cit., p.19.

¹⁸⁷ voir La formation des magistrats, Démo-Droit, Themis, Editions du Conseil de l'Europe, 1997, p.111 et 114 et L'éthique de la police dans une société démocratique, Démo-Droit, Themis, Editions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 93-94.

¹⁸⁸ Country Profile, Albania, op.cit, p.10-11.

¹⁸⁹ A.Borchgrevink, op.cit., p.14-15.

« service d'information d'Etat » et non « national ». Dans le domaine de la police, des poursuites pénales sont ouvertes contre les policiers soupçonnés, cependant il y a peu de condamnations pour cause de « manque de preuves, lenteur de la Justice, ou disparition de l'accusé »¹⁹⁰. Le Conseil de l'Europe constate en outre que certains auteurs de sévices dans la police sont promus à de hauts postes, forme d'encouragement pour M.Dragoshi, Procureur Général. Le Conseil de l'Europe exprime à l'Albanie la nécessité qui existe à voir le Ministre de l'Intérieur s'assurer qu'aucun policier ne contrevient à la loi, ainsi que des sanctions dans le cas contraire, et conseille à l'avenir que soient développés des programmes dans ce sens au sein de l'Académie de police¹⁹¹.

En ce qui concerne le contrôle du pays, un programme du PNUD a été lancé pour récupérer les armes « Weapons for Development Program ». Une quarantaine de groupes armés ont été appréhendés par la police en 1999 et des mesures juridiques ont été prises pour désarmer la population¹⁹². Le retour à l'ordre a été constaté par le Conseil de l'Europe en 1998, qui insiste pour que continuent le recouvrement des armes et la dissolution des bandes armées¹⁹³. Cependant d'autres reprochent à l'Albanie l'absence de loi sur un degré minimum d'ordre : « les efforts pour promouvoir la démocratie et l'Etat de droit doivent être accompagnées par des mesures parallèles pour améliorer la situation de la sécurité »¹⁹⁴.

La lutte contre le crime est l'une des priorités du gouvernement Majko dès 1998¹⁹⁵. L'Albanie bénéficie pour cela de l'aide internationale, notamment avec l'Italie, au travers de son Unité Antimafia. Elle participe aussi aux Rencontres européennes de lutte contre le trafic de drogue en 1999¹⁹⁶. Au niveau national, la coopération se fait entre les ministères. Ainsi régulièrement depuis 1999 sont organisées des rencontres entre les ministères des Finances (département des douanes et des taxes) et de la Défense, la police et les services de renseignements, pour lutter contre les trafics de toutes sortes en établissant des contacts et en échangeant des informations¹⁹⁷. Plusieurs lois de transparence concernant les « pyramides financières » ont été votées par le Parlement obligeant au remboursement les coupables¹⁹⁸; un projet de loi sur le blanchiment d'argent, nécessaire pour le

¹⁹⁰ Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7716, op.cit, § 23.

¹⁹¹ ibid., §25.

¹⁹² Nations Unies, communiqué de presse crime/V13 du 15 avril 2000.

¹⁹³ Assemblée Parlementaire, doc.7978, addendum II au rapport d'activité, 6 janvier 1998, §5.

¹⁹⁴ D.Huisinga, Consolidation of democracy and the rule of law in Albania: OSCE assistance efforts, Helsinki Monitor vol.9, n°4, 1998, p.29.

¹⁹⁵ R.Lakshman-Lepain, L'Albanie en 1998, Face aux incertitudes, Notes et Etudes documentaires, n°5091-92, avril 1999, in L'Europe Centrale et Orientale, ouvrage coordonné par E.Lhomel et T.Schreiber, La Documentation Française, Paris, 1999, p.30. Voir aussi, pour la continuité de cet objectif, Country Profile, op.cit., p.11.

¹⁹⁶ Au cours de ces rencontres, le Procureur Général M.Makipi expose les problèmes de la législation albanaise de lutte contre la drogue et la nécessité d'adopter une loi précise et efficace en la matière.

¹⁹⁷ Albanian Daily News, du 10 septembre 1999.

¹⁹⁸ Albanian Daily News, du 10 avril 1999.

bon accomplissement de la justice dans l'affaire des « pyramides financières » permet d'obliger les banques à révéler l'origine de leurs fonds¹⁹⁹; un code douanier est adopté en juin 1999²⁰⁰. Enfin des poursuites sont mises en oeuvre²⁰¹.

Les mesures qui devant être prises dans l'ensemble de ces différents domaines, encore insuffisantes, bien qu'indispensables

Elles sont indispensables comme le prouve cette phrase d'un journaliste albanais « A défaut de liberté de mouvement, la liberté de la presse existe »²⁰². En effet, c'est bien « pour l'avenir de l'ensemble du processus de réformes »²⁰³ que l'Albanie doit accorder une attention toute particulière à ces phénomènes. En effet, un manque de réglementation dans les domaines visés aboutit à un contexte peu favorable à l'épanouissement de l'ensemble des droits que l'Albanie entend garantir. Les autorités publiques étant parfois mêlées à ce genre de pratique, c'est l'Etat de droit qui est aussi menacé ici. Ces domaines pourraient donc constituer la base incompressible que l'Albanie doit établir, sans qu'une action dans ces domaines ne doivent reléguer les autres droits et libertés au futur. Il y va enfin de l'intérêt économique de l'Albanie. L'aide internationale est subordonnée aux avancées dans ces domaines de la corruption, de la sécurité: « l'aide est conditionnée à l'établissement d'un Etat stable et d'une Administration efficace, à une politique conciliatrice envers l'opposition, à la lutte contre la corruption et au rétablissement de l'ordre dans le pays »²⁰⁴. De plus la corruption entraîne l'augmentation des prix, la perte des investissements et est liée au crime organisé.

Nombreux sont ceux qui avertissent l'Albanie de cette urgence, à commencer par la Convention du Conseil de l'Europe, dans son préambule, qui souligne que « la corruption constitue une menace pour la prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme, sape les principes de bonne administration, d'équité et de justice sociale, fausse la concurrence, entrave le développement économique et met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société »²⁰⁵. « Un développement durable de l'Albanie ne sera possible que s'il s'accompagne d'une lutte résolue contre la corruption, de la promotion de l'esprit civique

¹⁹⁹ Albanian Daily News, du 23 octobre 1999.

²⁰⁰ E.Lhomel, op.cit.

²⁰¹ Ainsi par exemple 21 personnes suspectées de trafic et de vol de kosovars albanais sont arrêtés par la police. Albanian Daily News, du 4 novembre 1999.

²⁰² Cité par Reporters sans frontières, Rapport 2000 sur l'Albanie.

²⁰³ E.Lhomel, op.cit., p.18.

²⁰⁴ R.Lakshman-Lepain, op.cit, p.28.

et du rôle de la société civile »²⁰⁶, avertit le Conseil de l'Europe. Il note que le gouvernement albanais doit avancer dans la réalisation de ses engagements, notamment en assurant la sécurité sur son territoire²⁰⁷. Pour R.Holbrooke, en visite en Albanie, la corruption est un « cancer qui peut détruire la structure politique d'un pays, et particulièrement un pays luttant pour créer un système démocratique »²⁰⁸. Aux Nations-Unies « la situation anarchique et l'impunité » préoccupent « car ce genre de situation mène souvent à la violation du droit à la vie »²⁰⁹. Ce sont encore l'OSCE, l'Union Européenne ou la Banque Mondiale qui soulignent la gravité de la situation en Albanie. Ainsi la Banque Mondiale relève que les entrepreneurs albanais disent avoir dû corrompre les douanes à 70%, pour obtenir une installation téléphonique à 60%, et un permis de construire à 50%²¹⁰.

Une Albanie largement « hors contrôle », où le crime, notamment le crime organisé, et la corruption fleurissent, va avoir du mal à concrétiser son engagements envers les droits de l'homme. Il en va de même, plus globalement, en ce qui concerne l'avènement de la démocratie libérale. En effet cette jeune démocratie va avoir du mal à faire respecter l'Etat de droit, la primauté du droit et les droits de l'homme, principes fondateurs du Conseil de l'Europe.

²⁰⁵ Convention pénale sur la corruption, 27 janvier 1999, préambule, §5.

²⁰⁶ Conseil de l'Europe, Recommandation n°1398, 1999.

²⁰⁷ Résolution 1133 relative à la situation en Albanie, 1997.

²⁰⁸ Albanian Daily News, 2 septembre 1999.

²⁰⁹ Rapporteuse spéciale, Commission des droits de l'homme des Nations-Unies, 1999, p.1.

**II. DU CLAN A LA
DEMOCRATIE LIBERALE,
LA FRAGILITE D'UN
SYSTEME POLITIQUE *EX-
NIHILO***

²¹⁰ Rapport de la Banque Mondiale sur la corruption en Europe, 30 juin 1998.

L'Albanie manque de tradition démocratique. En adhérant au Conseil de l'Europe, elle s'engage cependant dans la voie de la démocratie libérale. L'Albanie a opté pour une République parlementaire (article 1§1 de la Constitution). Deux éléments entrent en jeu dans la construction de la démocratie libérale: les pouvoirs publics, qui déterminent l'autorité de l'Etat, dont les gouvernants trouvent leur légitimité dans leur caractère représentatif des gouvernés; à la base de ce système représentatif sont les partis politiques qui permettent dans une certaine mesure que se joue le jeu de la démocratie. Le système politique albanais naissant va donc se construire, avec l'aide du Conseil de l'Europe, autour de deux pôles: l'affirmation, après la dictature communiste, de pouvoirs publics distincts (A) et la mise en place - délicate - d'une culture des partis politiques (B).

A. L’AFFIRMATION NECESSAIRE DE POUVOIRS PUBLICS DISTINCTS

Des pouvoirs publics distincts sont à la base de tout système démocratique, évitant la concentration des pouvoirs qui mène à la dictature. Afin d'assurer que les pouvoirs publics ne soient plus confondus comme c'était par exemple le cas sous la dictature communiste, l'Albanie va devoir adopter des normes, constitutionnelles et autres, garantissant la séparation de pouvoirs (1) et leur indépendance (2).

1. LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES STANDARDS DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

En novembre 1999, le Président R.Mejdani réunit des représentants des trois pouvoirs en leur demandant d'apprendre à coopérer et à coordonner leurs actions pour le renforcement de la loi, tout en respectant l'indépendance réciproque des pouvoirs. Il insiste notamment sur la nécessité de renforcer le pouvoir judiciaire comme clé de la justice et de résoudre les problèmes par des voies institutionnelles et légales²¹¹. Un régime parlementaire avec séparation souple des pouvoirs comprend en effet deux volets: la distribution des tâches (a) et les moyens de pression et de collaboration (b).

a. La distribution des tâches

Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire se voient reconnaître des tâches classiques, que la Constitution albanaise va tenter de délimiter précisément afin d'éviter l'empiètement d'un pouvoir sur l'autre. Cela se traduit par exemple dans le statut de ces différents acteurs, Président, ministres, députés, juges, qui vont obéir à de strictes régimes d'incompatibilité. Cela se traduit encore dans la précision des pouvoirs de chacun et de leurs limites.

L'exécutif

Prévu par les parties IV et V de la Constitution, il est constitué du Président de la République et du Conseil des Ministres.

Le Président est le chef de l'Etat et le représentant de l'unité du peuple (article 86 de la Constitution). Il est élu pour cinq ans renouvelable une fois à bulletin secret et sans débat par l'Assemblée aux 3/5 (article 87 al.2). Le Président est donc issu d'un large consensus politique; cette disposition est renforcée par le fait que sont prévus cinq tours à la majorité des 3/5, à la suite

²¹¹ Albanian Daily News du 25 novembre 1999.

de quoi l'Assemblée est dissoute, le processus reprend, elle peut être dissoute une seconde fois après cinq nouveaux votes infructueux, et alors seulement l'élection se fait à la majorité des membres. La Constitution albanaise ne recule donc pas devant cette procédure surprenante afin que le Président soit véritablement hors du phénomène majoritaire. Il n'est d'ailleurs pas l'élu d'un parti puisqu'il lui est interdit d'appartenir à un parti politique (article 89). Il ne peut non plus, s'il démissionne, se présenter aux élections suivantes (article 88 al.4), et ce afin d'éviter les jeux politiques consistant par exemple à se faire réélire avant des élections parlementaires supposées perdues par sa majorité. Cet ensemble de mesures est donc très démocratique puisqu'il permet que ne soient pas détournés les mécanismes de nomination qui ont été prévus à des fins démocratiques par la Constitution. Or ces mécanismes sont censés garantir une assise large au Président²¹². On est ici au cœur de l'idée de magistrature d'influence qu'un Président est censé exercer dans un régime parlementaire. Un régime classique d'incompatibilités est prévu à l'article 89. Ainsi, outre l'interdiction d'appartenir à un parti politique, le Président ne peut exercer aucune autre charge publique ni activité privée, dans un souci de garantir la séparation des pouvoirs, d'efficacité et de probité. De même le régime de responsabilité est classique. Le Président ne peut être tenu responsable des actes commis dans l'exercice de son mandat (article 90 al.1). Il peut cependant être déchargé de ses fonctions en cas de « violations sérieuses » de la Constitution ou de commission d'un « crime sérieux » (article 90 al.2 et 3).

Ses pouvoirs ont été réduits par la Constitution de 1998²¹³. Il exerce les pouvoirs classiques d'un chef de l'Etat dans une démocratie parlementaire²¹⁴ (article 92): il fixe la date des élections (Assemblée, pouvoirs locaux, referendum), a un pouvoir de grâce, de nomination (il nomme les juges sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature, le Président de l'Académie des Sciences et les recteurs d'université, les hautes fonctions militaires, nomme et révoque les représentants plénipotentiaires de l'Albanie sur proposition du Premier Ministre), accrédite les ambassadeurs, est chef des armées²¹⁵, signe les accords internationaux et promulgue les lois, avec un veto législatif l'autorisant à renvoyer une fois une loi au Parlement pour relecture. La Constitution spécifie bien qu'il n'a pas de pouvoir exécutif général, ne disposant que des pouvoirs expressément reconnus dans la Constitution et les lois d'application (article 94).

²¹² Ainsi le Président actuel, R.Meidani, a été élu par le Parlement avec 110 voix sur 122; voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7892, op.cit.

²¹³ La pratique présidentielle de S.Berisha était très autoritaire. Voir K.Imholz, op.cit.

²¹⁴ East European Constitutional Review, rubrique Constitution Watch, hiver 1998, p.2

Le Conseil des Ministres a vu quant à lui ses pouvoirs augmenter et sa nature parlementaire se clarifier²¹⁶. « Un Conseil des Ministres fort qui est chargé de définir la politique de la nation et de coordonner le travail des autres organes et institutions de l'Administration centrale »²¹⁷. Il dispose du pouvoir exécutif de principe, exerçant toutes les fonctions étatiques non attribuées à d'autres organes centraux ou locaux (article 95). Le Conseil des Ministres est composé des ministres et du Premier Ministre, *primus inter pares*, issus de la majorité parlementaire. Ainsi le Premier Ministre est-il désigné par le Président sur proposition du parti ou de la coalition ayant la majorité au Parlement (article 96). Il propose ensuite dans les sept jours les ministres, que le Président nomme (article 98). L'assemblée examine dans les dix jours les décrets de nomination. Il existe un régime classique d'incompatibilités avec d'autres fonctions étatiques dans un but de séparation des pouvoirs, ou de direction ou de membre d'organes de société à but lucratif, et d'immunité qui correspond à celui des députés (article 103).

Les fonctions du Conseil des Ministres sont prévues à l'article 100 de la Constitution. Il définit les grandes lignes de la politique générale de l'Etat, en quoi il exerce la fonction classique d'un gouvernement dans un régime parlementaire. Il prend des décisions sur proposition du Premier Ministre ou d'un ministre: la décision est donc toujours collective. Ces actes ne sont valides qu'une fois signés par le Premier Ministre et le ministre qui en a fait la proposition; ce travail collectif associe donc tous ceux qui sont à l'origine de l'acte, et pas seulement le Premier Ministre; celui-ci endosse cependant la responsabilité de l'ensemble des actes pris en Conseil des Ministres. Les réunions sont fermées, dans un souci de confidentialité et d'efficacité.

Le Premier Ministre (article 102) est à la fois le chef et l'arbitre au sein du Conseil des ministres. C'est lui qui conduit la politique de la nation sous sa responsabilité, qui supervise le travail, préside le Conseil des ministres, le représente, assure l'application des lois et des politiques décidées par le Conseil des ministres. En tant qu'arbitre, il coordonne le travail des ministres et des autres institutions de l'Administration centrale et résout les conflits qui pourraient en découler entre les ministres (ce peut être le cas par exemple lors de l'adoption du projet de loi de finances). Dans ses fonctions, le Premier Ministre s'associe les ministres qui dirigent leur propre administration dans un domaine déterminé avec des pouvoirs déterminés: les ministres n'ont donc pas de compétence générale.

²¹⁵ Voir l'article 168 §2 et 3 de la Constitution; il est assisté dans l'exercice de cette charge par le Conseil National de Sécurité.

²¹⁶ K.Imholz, *op.cit.* Voir aussi dans ce sens ce mémoire, II, A, 1, b, les moyens de pression et de collaboration.

²¹⁷ East European Constitutional Review, rubrique Constitution Watch, hiver 1998, p.2

Dans une troisième étape, le Conseil des ministres prend des décisions comme on l'a vu, concernant la politique générale de l'Etat, à laquelle tous sont associés par ce processus.

Le législatif

L'Assemblée - *Kuvend Popullore*, l'Assemblée du Peuple - est prévue à la partie III de la Constitution, divisée en quatre chapitres : élection et terme, les députés, organisation et fonctionnement, processus législatif.

L'Assemblée albanaise est monocamérale. Certains²¹⁸ souhaitent la création d'un Sénat avec des pouvoirs limités, élu sur une base régionale par les conseils locaux, pour six ans renouvelables par tiers tous les deux ans. Les experts du Conseil de l'Europe ont estimé qu'une seconde chambre ne correspondait pas à la situation du pays et ce projet a été abandonné.

L'Assemblée est composée de 140 membres (article 64) élus au suffrage universel direct (100 au scrutin uninominal et 40 au scrutin de liste). Il existe un seuil pour être représenté au Parlement de 2,5% pour un parti et 4% pour une coalition. Les députés sont élus pour quatre ans, et la Constitution prévoit toute une série de délais afin de garantir l'effectivité du mandat en en définissant précisément la durée, la date de départ et de fin (article 65) et la première réunion (article 67). Dans l'intervalle entre deux législatures, le Parlement ne peut adopter de lois ou décisions (sauf en cas de mesures extraordinaires), et ce pour éviter que ne soient passées à la hâte des mesures par une majorité déchue.

Les députés connaissent toute une série d'incompatibilités servant notamment à garantir la séparation des pouvoirs (article 69). Ils ne peuvent ni être juges, procureurs, militaires, policiers, diplomates, ni maires et préfets dans leur circonscription (un certain non-cumul des mandats), ni présidents ou membres de la commission électorale, ni enfin Présidents de la République ou hauts fonctionnaires de l'Administration d'Etat. Le mandat de député est incompatible avec toute autre charge publique ou privée sauf celle de membre du Conseil des ministres. Ce sont toujours l'idée d'efficacité et de démocratie qui dominent ces dispositions constitutionnelles. La démocratie albanaise est représentative et les députés n'ont pas de mandat impératif (article 70). Il existe des dispositions sur la fin du mandat et les poursuites judiciaires et arrestations d'un député à même de garantir sa protection (articles 71 et 73). Enfin il n'est pas responsable des opinions tenues au sein

²¹⁸ C'est le cas par exemple des deux coprésidents de la Commission Constitutionnelle, S.Godo (parti républicain) et A.Imami (parti de l'alliance démocratique), de certains petits partis ou encore de S.Berisha. Le parti socialiste était contre cette mesure, de peur sans doute de perdre sa majorité.

de l'Assemblée et de ses votes, dans la limite de la diffamation (article 73). Cette disposition, classique, est très importante pour la vie politique parlementaire.

L'Assemblée se réunit au cours de deux sessions par an auxquelles peuvent être ajoutées des sessions extraordinaires (article 74). Elle organise son travail sous la direction d'un président (article 76), dans le cadre de commissions permanentes, de commissions spéciales et de commissions d'enquête à la demande d'un quart des députés (article 77). Dans un souci une fois de plus de bien séparer les pouvoirs, les résultats de ces commissions d'enquête ne sauraient constituer une instruction obligatoirement transmise à une cour de justice; les commissions d'enquête n'empiètent pas sur les pouvoirs du Procureur²¹⁹. L'Assemblée prend ses décisions à la majorité simple, en présence de la moitié de ses membres, afin de garantir une certaine représentativité. La Constitution prévoit cependant pour certaines lois une majorité des 3/5²²⁰. Il s'agit des lois sur le fonctionnement des institutions prévues par la Constitution, et sur le statut des fonctionnaires, car ces lois concernent le fonctionnement des autorités publiques; des lois sur la citoyenneté; des lois sur les élections générales et locales et sur le referendum, car elles concernent le caractère représentatif du régime; des codes, du fait de leur importance; des lois sur l'état d'urgence pour leur gravité; des lois d'amnistie, car elles empiètent sur le pouvoir judiciaire; des lois sur les divisions administratives de la République car elles concernent le territoire albanais, élément constitutif de l'Etat. Cette mesure doit garantir à ces lois une large assise dans la représentation nationale. Les réunions sont publiques (article 79), mais il est possible de les fermer si une majorité des députés vote dans ce sens, à la demande du Président de la République, du Premier Ministre ou d'un cinquième des députés: il n'est donc jamais possible pour l'exécutif d'imposer le secret des débats.

En ce qui concerne le processus législatif à proprement parler, l'Assemblée albanaise dispose du pouvoir d'initiative (chaque député), dans une certaine limite, financière, qui consiste à exclure la possibilité de proposition de loi augmentant les dépenses du budget de l'Etat ou en abaissant les revenus sans avis préalable du Conseil des ministres²²¹. Le vote de la loi se fait en trois temps : sur le principe, article par article, dans sa totalité (article 82). C'est une façon classique de procéder. Il existe une procédure accélérée à la demande du Premier Ministre. La loi entre ensuite en vigueur

²¹⁹ Cependant les conclusions de ces commissions sont transmises au bureau du procureur qui les évalue, voir ce mémoire, II, A, 1, b.

²²⁰ Pour K.Imholz, il s'agit de pallier à l'inexistence d'une seconde chambre, op.cit. Voir l'article 81 de la Constitution.

²²¹ Voir ce mémoire, II, A, 1, b. C'est une disposition courante qu'on retrouve par exemple en France dans la logique de l'organisation des finances publiques.

après avoir été promulguée par le Président, quinze jours après sa publication au journal officiel²²². Elle peut entrer en vigueur le jour même de sa publication dans les situations d'urgence, après décision à la majorité des membres de l'Assemblée : il y a donc toujours un vote de l'Assemblée quand il s'agit de transgresser les règles de principe établies par la Constitution.

Le judiciaire

La Constitution le prévoit dans sa partie IX.

Le pouvoir judiciaire est exercé « par la Cour Suprême, les Cours d'Appel et les Tribunaux de Première Instance établis par la loi » (article 135-1)²²³. L'Assemblée peut créer en plus par une loi des cours dans des domaines particuliers mais il n'est pas possible de créer de tribunal extraordinaire. Le statut constitutionnel des juges sera étudié plus tard dans le cadre de l'indépendance des pouvoirs publics²²⁴.

Les cours ont pour charge l'application et l'interprétation de la loi. La Cour Suprême dispose du pouvoir de sélectionner des affaires spécifiques afin d'unifier la jurisprudence ou d'opérer un revirement jurisprudentiel (article 141). Les juges sont indépendants et soumis seulement à la Constitution et à la loi (article 145). Ainsi ils se voient reconnaître la possibilité de ne pas appliquer une loi qui leur semble contraire à la Constitution et de la renvoyer à la Cour Constitutionnelle pour examen dans le cadre de l'exception d'inconstitutionnalité²²⁵. Le juge prend ses décisions, qui doivent être argumentées (article 142) au nom de la République. Elles sont toujours publiques²²⁶.

Une fois les tâches et l'étendue des pouvoirs de chacun bien déterminées, il convient d'étudier par quels moyens les différents pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, vont pouvoir collaborer dans

²²² Parmi les problèmes concrets qui se posent à l'Albanie pour le fonctionnement de la démocratie se trouve notamment celui des publications officielles, le Conseil de l'Europe insistant depuis le début pour que soit mis en place un office des publications officielles, la publication devant permettre aux citoyens de prendre connaissance de la réglementation en vigueur.

²²³ Sous la période communiste on trouvait la Cour Suprême, les tribunaux de districts puis les tribunaux de village, de ville et de quartier, dont les principes directeurs étaient la proximité et le caractère non professionnel des juges, « guidés par la politique marxiste-léniniste du Parti et se fondant sur les excellentes traditions de notre peuple », voir M.Lesage, L'évolution du système juridique de l'Albanie, Revue Internationale de Droit Comparé, 1974, p. 828-829.

²²⁴ Ce mémoire, II, A, 2, a.

²²⁵ voir ce mémoire, I, B, 1, b.

²²⁶ La Cour Suprême commence à publier ses décisions, mais en opérant toutefois une sélection et de façon « sporadique », voir East European Constitutional Review, rubrique Constitution Watch, hiver-printemps 1999, p.3.

leur travail et être associés à un certain nombre de tâches, mais aussi faire pression les uns sur les autres, dans la logique d'une séparation souple des pouvoirs.

b. Les moyens de pression et de collaboration

On assiste dans le système politique albanais tel qu'il est mis en place en 1998 par la nouvelle Constitution tout à la fois à une collaboration rationalisée et à des moyens de pression classiques d'une démocratie parlementaire.

Une collaboration rationalisée

La collaboration entre les pouvoirs prend des formes diverses. On peut parler d'une collaboration rationalisée car dès lors que deux pouvoirs sont amenés à travailler ensemble, toute une série de mesures sont prises dans la Constitution afin d'éviter que ces moyens de collaboration ne deviennent des modes de pression d'un pouvoir sur l'autre par un détournement de l'esprit des règles constitutionnelles. Cela se traduit par de dispositions précises concernant les délais impartis, par une prévision toujours importante des différentes situations, évitant tout vide juridique, porte ouverte aux pratiques abusives.

La collaboration existe par exemple en matière de nomination, le Parlement nommant le chef de l'Etat selon une procédure déjà exposée²²⁷, qui peut mener jusqu'à onze tours de scrutin et deux dissolutions, et le chef de l'Etat nommant les ministres sur proposition du Premier Ministre, ou encore les juges sur proposition du Haut Conseil de Justice. Le Conseil Supérieur de la Magistrature est d'ailleurs un exemple de collaboration entre tous les pouvoirs. Il est composé du Président de la République, qui est son président, du Président de la Cour Suprême, du Ministre de la Justice, de trois membres élus par l'Assemblée et de neuf juges de tous niveaux élus par une conférence judiciaire nationale (article 147). Il décide du transfert - avec leur consentement - et de la responsabilité disciplinaire des juges, ainsi que de leur révocation dans certaines conditions²²⁸. Il s'agit bien ici d'un exemple de la coopération entre les trois pouvoirs dans une institution qui comprend dix juges, deux représentants de l'exécutif et trois du législatif. Une autre institution qui comporte une collaboration entre les trois pouvoirs du fait de sa composition est la Commission Centrale Electorale chargée de veiller à l'ensemble des scrutins se déroulant en Albanie (article

²²⁷ voir ce mémoire II, A, 1, a.

153). Deux de ses membres sont issus de l'Assemblée, deux sont désignés par le Président de la République et trois par le Haut Conseil de Justice, pour sept ans (article 154). La collaboration des pouvoirs existe aussi en cas d'incapacité temporaire du Président de la République à exercer ses fonctions ou de vacance du poste: le Président de l'Assemblée prendra alors ses fonctions (article 91 al.1). Cette vacance de poste peut par exemple intervenir lors de l'élection infructueuse du Président de la République, après les cinq premiers tours. La collaboration entre les pouvoirs est importante lors du travail législatif. Outre la possibilité pour le gouvernement de présenter un projet de loi (article 81), il existe on l'a vu une possibilité de fermer les débats du Parlement au public, moyennant entente entre celui-ci et le Président ou le Premier Ministre. Il existe aussi une procédure accélérée d'adoption de la loi que peut mettre en oeuvre le Conseil des Ministres (ou un cinquième des députés), seulement une semaine après le début de la procédure et jamais dans le cas des lois devant être votées par les 3/5 de l'Assemblée sauf pendant l'Etat d'urgence (article 83). Cette procédure reste donc limitée et ne peut permettre de faire adopter de façon accélérée une loi à laquelle la Constitution a voulu accorder une place particulière. Toujours au cours du travail législatif, une proposition de loi d'origine parlementaire augmentant les dépenses du budget de l'Etat ou en réduisant les recettes sera automatiquement examinée par le Conseil des Ministres. L'avis du Conseil des Ministres doit être rendu dans les trente jours après la réception du projet de loi, toujours dans un souci de rationalisation empêchant ici au Conseil des Ministres de laisser traîner une telle proposition de loi et de limiter de ce fait la portée réelle du pouvoir d'initiative législative prévu par la Constitution; il est même prévu le cas de manquement du Conseil des Ministres: si le Conseil excède ce délai, la procédure normale reprend son cours. Impossible donc de détourner les règles constitutionnelles. Dans le même domaine, toute proposition de loi d'origine parlementaire doit être accompagnée d'un rapport sur ses implications financières. Il s'agit une fois de plus de faire collaborer l'exécutif et le législatif, l'exécutif ayant en charge l'application des lois, et donc leurs conséquences financières. La collaboration dans le domaine législatif peut conduire le Parlement à s'effacer devant le Conseil des Ministres dans des cas « nécessaires et urgents »²²⁹. Ici, sous sa responsabilité, le Conseil va pouvoir adopter des actes ayant force de loi pour prendre des mesures temporaires. Ils sont immédiatement soumis à l'Assemblée (convoquée dans les cinq jours si elle n'est pas en session): même s'il faut adopter des mesures urgentes, l'Assemblée y sera toujours associée, dans un esprit de conciliation entre l'efficacité nécessité par ce genre de situation et la démocratie - parlementaire - qui est le régime

²²⁸ voir ce mémoire, II, A, 2, a.

²²⁹ article 101 de la Constitution

qu'a souhaité adopter l'Albanie. Les actes adoptés dans ce cadre perdent d'ailleurs rétroactivement leur force obligatoire s'ils n'ont pas été approuvés par l'Assemblée dans les 45 jours; elle a donc le dernier mot. En cas de mesure extraordinaire, nécessaire, d'urgence, on l'a vu, l'Assemblée dispose aussi de la possibilité de voter l'entrée en vigueur immédiate d'une loi (le jour de sa publication, ce qui garantit de façon minimum sa connaissance des citoyens), avec l'accord du Président de la République (article 84). La coopération en matière législative se poursuit d'ailleurs logiquement par la promulgation de la loi par le Président, dans un délai de 20 jours au-delà desquels elle entre en vigueur d'elle-même; une fois de plus il n'est pas possible de détourner les règles constitutionnelles. Enfin la loi sera appliquée par le Conseil des Ministres ainsi que par les tribunaux. Un dernier exemple de collaboration entre les pouvoirs est celui de la Commission d'enquête que peut créer l'Assemblée, dont les conclusions sont remises au Procureur afin de lui permettre si nécessaire d'instruire l'affaire sur la base des éléments rassemblés par les parlementaires. (article 77).

Des moyens de pression classiques d'une démocratie parlementaire

Les moyens de pression prévus par la Constitution sont divisibles en deux catégories: les moyens de pression entre l'exécutif et le législatif; les moyens de pression concernant le pouvoir judiciaire.

Les moyens de pression entre exécutif et législatif peuvent se résumer ainsi: responsabilité et information du Conseil des Ministres envers le Parlement contre dissolution du Parlement par le Président.

La responsabilité du Conseil des Ministres se développe en deux temps. Lors de sa nomination, le Premier Ministre doit faire approuver le programme politique du Conseil des Ministres dans les 10 jours par l'Assemblée, ainsi que présenter la composition de ce dernier (article 97). Il s'agit donc d'un premier vote d'investiture pour le gouvernement, qui devient responsable devant le Parlement. Au cours de la vie de ce gouvernement la responsabilité de celui-ci peut être mise en jeu, soit de l'initiative du Premier Ministre, qui pose la question de confiance aux députés (article

104), soit de l'initiative des députés eux-même (1/5) qui vont déposer une motion de censure contre le gouvernement (article 105). Ces deux procédures se déroulent plus ou moins de la même manière. Il faut tout d'abord attendre trois jours avant que n'ait lieu le vote, afin d'éviter sans doute la précipitation et l'instabilité gouvernementale dans un climat politique échauffé. Pour la première, un vote négatif de l'Assemblée entraîne la nomination par celle-ci d'un nouveau Premier Ministre dans les 15 jours, qui sera nommé par le Président. Pour la seconde, c'est l'approbation de la motion de censure par la majorité des députés qui entraîne la nomination par celle-ci d'un nouveau Premier Ministre dans les 15 jours, qui sera nommé par le Président. C'est là qu'intervient l'équilibre entre les moyens de pression : si le Parlement ne parvient pas à élire le nouveau Premier Ministre, le Président le dissout (articles 104 al.2 et 105 al.2). Dans les faits l'Assemblée a donc l'obligation de se mettre d'accord sur le nom du candidat à la succession du Premier Ministre en passe d'être renversé, sur le modèle allemand de la motion de censure constructive²³⁰.

L'Assemblée a aussi un droit à être informée par le gouvernement de ses activités (article 80). Ainsi le Premier Ministre et les ministres sont obligés de répondre aux interpellations et questions des députés dans les trois semaines, un délai raisonnable qui a l'avantage d'être fixé et d'empêcher ainsi que ce droit à l'information ne soit un voeu pieux. De plus les directeurs des institutions étatiques donnent sur demande des Commissions parlementaires des explications et informent sur la spécificité de leur activité. En contrepartie du droit à l'information des parlementaires, les membres du Conseil des Ministres ont droit de participer aux réunions de l'Assemblée et des Commissions, et donc à l'ensemble du travail de l'Assemblée.

Les moyens de pression concernant le pouvoir judiciaire se divisent en deux.

Les moyens de pression à l'encontre du pouvoir judiciaire se résument à la révocation des juges. Elle est très encadrée. Un juge de la Cour Suprême peut ainsi être déchargé par l'Assemblée à la majorité des 2/3 pour violation de la Constitution, commission d'un crime, incapacité, actes ou comportements qui discréditent la position et l'image d'un juge (article 140). Un juge ordinaire sera révoqué par le Conseil Supérieur de la Magistrature, dont on n'a vu qu'il comprenait deux représentants de l'exécutif et trois du Parlement²³¹, avec possibilité d'appel auprès de la Cour Suprême, pour commission d'un crime, incapacité, actes ou comportement discréditant sérieusement la position et l'image d'un juge, et insuffisance professionnelle (article 147 al.6).

²³⁰ East European Constitutional Review, hiver 1998, op.cit.

²³¹ voir ce mémoire, II, A, 1, a.

En contrepartie, la Cour Suprême fait office de juridiction criminelle pour le Président de la république, le Premier Ministre, les membres du Conseil des ministres, les députés, les juges de la Cour Suprême et de la Cour Constitutionnelle (article 141). Enfin les organes d'Etat sont obligés d'exécuter les décisions judiciaires (article 142).

La Constitution albanaise prévoit donc très clairement la division des tâches et les moyens de pression et de collaboration devant assurer une séparation souple des pouvoirs dans le respect des règles de la démocratie parlementaire. Cependant les règles constitutionnelles de la séparation des pouvoirs ne peuvent garantir à elles seules une indépendance de ces pouvoirs non pas les uns par rapport aux autres mais - ce qui va parfois se confondre avec les autres pouvoirs publics - par rapport au politique et au privé. L'indépendance des pouvoirs publics est menacée en Albanie, l'idée de clan étant parfois encore présente dans les comportements individuels.

2. LE RENFORCEMENT INDISPENSABLE DE L'INDEPENDANCE DES POUVOIRS PUBLICS

L'indépendance des pouvoirs publics est l'un des domaines sensibles de l'intégration des principes et normes du Conseil de l'Europe en Albanie. En effet ce point est lié au fonctionnement de l'ensemble du système démocratique. Or l'Albanie éprouve des difficultés à séparer les pouvoirs publics du politique et du privé, c'est-à-dire de la pression des dirigeants politiques et de la corruption. Sont particulièrement sensibles les questions du statut des agents (leur nomination, révocation, rémunération,...). Afin que le service de l'Etat soit bien assuré, il faut que l'Albanie protège les pouvoirs publics des pressions auxquelles ils sont facilement soumis. Le pouvoir

judiciaire en tant que gardien des lois et de leur interprétation est au centre des enjeux de l'Etat de droit, car il va permettre la soumission des autorités publiques au droit et le respect des droits des citoyens, ainsi que la primauté du droit, qu'il applique et auquel seul il est soumis. Il va être difficile de protéger ce pouvoir. La fonction publique en général, c'est-à-dire les agents civils de l'Etat et la police, va connaître des améliorations formelles qu'il faut confirmer car la situation reste litigieuse.

a. Le pouvoir judiciaire, au centre des enjeux de l'Etat de droit et de la primauté du droit, difficile à protéger

« La consolidation de l'Etat de droit repose sur un pouvoir judiciaire fort et indépendant des deux autres pouvoirs de l'Etat, à savoir l'exécutif et le législatif, mais également des intérêts particuliers et des pressions de quelque organisme ou groupe social que ce soit »²³². Le Conseil de l'Europe constate en 1998 que la Constitution albanaise répond à cette attente²³³. Déjà les dispositions constitutionnelles de 1991 prévoyaient que les juges étaient exclusivement guidés par le droit²³⁴. A son tour l'actuel article 145 de la Constitution albanaise déclare les juges soumis seulement à la Constitution et à la loi. Au-delà des dispositions constitutionnelles, les difficultés sont nombreuses à assurer cette indépendance, tant au plan de l'organisation de la Justice, du statut des juges et de leur corruption.

L'organisation de la Justice

Il existe dans l'organisation de la justice des points de contact avec les autres pouvoirs et le politique. Cependant une certaine séparation est garantie, qui donne au pouvoir judiciaire les moyens de s'organiser de façon indépendante dans une certaine mesure.

L'essentiel du contact avec les deux autres pouvoirs réside dans l'existence Conseil Supérieur de la Magistrature qui est chargé de proposer les juges en vue de leur nomination par le Président de

²³² La formation des magistrats, Démo-Droit, Themis, Edition du Conseil de l'Europe, 1997, p.105.

²³³ Le projet de Constitution prévoit un pouvoir judiciaire indépendant, Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 696f98 du 20 octobre 1998.

²³⁴ loi n° 7491 du 29 avril 1991.

la République, de leur transfert, de la levée de leur immunité, de leurs sanctions disciplinaires et de leur révocation²³⁵. La question est donc de savoir si cette institution, composée de représentants des trois pouvoirs (Président de la République, Ministre de la Justice, Président de la Cour Suprême et neuf juges, trois parlementaires), ne va pas entraver l'indépendance du pouvoir judiciaire. Pour cela il faut chercher à savoir si elle n'est pas déséquilibrée en faveur d'un pouvoir. Pour G.Loucaides et J.Makarczyk le risque essentiel pour l'indépendance des membres de l'ordre judiciaire réside dans le caractère politique des postes²³⁶. D'autres points de contact existent pour la nomination des juges de la Cour Suprême par le Président après accord de l'Assemblée et leur révocation par l'Assemblée²³⁷.

La justice albanaise est considérée comme très politisée²³⁸. Lorsque le Parti Démocratique était au pouvoir, il a par exemple adopté une loi permettant de recruter des juges suivant pour cela une très courte période de formation juridique, de six mois. Cette disposition était susceptible de permettre au Parti Démocratique de s'attacher de nombreux membres et de nombreux juges, dont l'indépendance est fragilisée par le manque de compétence²³⁹. Le représentant du Conseil de l'Europe à Tirana a ainsi pu déclarer: «L'Albanie n'est ni Nanoland, ni Berishaland. La démocratie (...) est toujours reliée aux institutions»²⁴⁰. Dans ce sens, le journal pro-Parti Démocratique Rilindja Demokratike reproche au Président Mejdani d'avoir nommé un « homme de son clan » à la tête de la Cour Suprême en la personne de T.Kondi, ex-Ministre de la Justice, concentrant comme les communistes tous les pouvoirs en y installant des fidèles. Si l'ensemble de ces faits est difficile à vérifier d'un regard extérieur et rapide, il reste que l'idée de clan n'a pas disparu, plus forte encore que celle de camp politique par exemple. Toujours est-il que le droit de grève est interdit aux juges, peut-être en partie dans un souci de dépolitisation.

Les moyens d'une organisation indépendante de la Justice sont d'abord financiers. Or le budget des cours est séparé et indépendant depuis 1996, où le Parlement l'a voté pour la première fois, un « grand pas en avant dont il y a lieu de féliciter les autorités albanaises » selon le Conseil de l'Europe²⁴¹. La Constitution prévoit quant à elle dans son article 144 l'attribution d'un budget

²³⁵ voir ce mémoire, II, A, 1, a et b, p. et l'article 147 de la Constitution.

²³⁶ G.Loucaides, J.Makarczyk, Les droits de l'homme dans la République albanaise, Revue Universelle des Droits de l'Homme, vol.6, n° 7-8, 31 octobre 1994, p 310-315.

²³⁷ voir ce mémoire, II, A, 1, a et b.

²³⁸ Voir notamment Rapport Helsinki 1999, op.cit.

²³⁹ Cette technique rappelle d'une certaine manière le but poursuivi par Ceausescu lorsqu'il met en place la « rotation des cadres » en Roumanie. R. Morozzo della Rocca souligne même que « la subordination de la magistrature est telle que de nombreux juges nouvellement nommés [parmi ceux ayant suivi la procédure accélérée de formation] (...) en sont irrités et présentent leur démission », op.cit., p.63.

²⁴⁰ ENTER News Agency, 2 septembre 1998.

²⁴¹ doc. 7716, op.cit., §27.

spécial aux cours, qu'elles proposent et qu'elles administrent. En ce qui concerne le fonctionnement des cours, différentes lois ont été adoptées. Ainsi la loi sur l'organisation de la Cour Suprême en projet depuis août 1999 définit clairement les tâches administratives du chancelier et des assistants judiciaires, mettant à la disposition de la Cour ce personnel²⁴²; l'Albanie s'est engagée en 1999²⁴³ à adopter une loi sur l'organisation et le fonctionnement du ministère public, une loi sur le Ministère de la Justice et une loi sur l'ensemble des questions administratives. Ces lois, là encore, amélioreraient le fonctionnement des cours et en leur donnant les moyens de s'organiser, leur donneraient les moyens de leur indépendance. Dans un même registre, le problème immobilier constitue un poids à la bonne administration de la justice. Ainsi le Président de la Cour de Cassation (actuelle Cour Suprême) s'est plaint en 1994, réunissant tous les problèmes auxquels fait face la justice albanaise, « de faits de corruption, du carriérisme, du manque de formation professionnelle et de l'insuffisance de locaux »²⁴⁴. Ce problème de local de la Cour Suprême n'est toujours pas réglé²⁴⁵.

Le statut des juges

Il existe des règles constitutionnelles et autres concernant la nomination, la révocation, la mutation, le terme, les incompatibilités, l'immunité des juges, c'est-à-dire leur poste; il en existe aussi concernant leur traitement et leur formation.

Concernant le poste des juges, la Constitution prévoit des dispositions précises à même de garantir au mieux leur indépendance. Ainsi les juges sont-ils nommés à vie (article 138), ce qui n'était pas le cas avant la Constitution de 1998. Leur inamovibilité est une garantie essentielle de leur indépendance, les mettant à l'abri en principe de pressions à l'emploi. La révocation est très encadrée; pour les juges de la Cour Suprême, elle ne peut intervenir qu'après un vote des 2/3 à l'Assemblée et une intervention de la Cour Constitutionnelle qui déclare la décharge (article 140), dans les cas précis et graves étudiés précédemment et eux seuls²⁴⁶. Il en va de même pour les juges ordinaires, révoqués par le Conseil Supérieur de la Magistrature²⁴⁷. Le terme du mandat d'un juge de la Cour Suprême est fixé de façon précise et exhaustive dans la Constitution. Il s'agit d'une décision de justice définitive le condamnant pour crime ou le déclarant incapable, de six

²⁴² Albanian Daily News, 6 août 1999.

²⁴³ Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 27f99 du 20 janvier 1999.

²⁴⁴ O.Daniel, Une nouvelle justice en Albanie, La Nouvelle Alternative n°35, septembre 1994, p.15 à 17.

²⁴⁵ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8771, op.cit.

²⁴⁶ voir ce mémoire, II, A, 1, b.

mois d'absence non justifiée, de sa démission ou du fait qu'il ait atteint l'âge de 65 ans. Enfin le juge de la Cour Suprême est désigné pour neuf ans non renouvelables (article 136) : le caractère non renouvelable du mandat est une garantie permettant d'éviter le chantage à l'emploi. La loi sur l'organisation de la Cour Suprême a précisé les dispositions concernant les procédures d'embauche et la définition de la fin de la charge des magistrats²⁴⁸. Pour les juges ordinaires, des critères ont été posés par la loi sur l'organisation de la justice²⁴⁹ pour l'embauche: âge, études juridiques et expériences professionnelles requises. Un test était prévu pour mars 1999, préparé par l'école de la magistrature, servant à réévaluer les compétences des juges. Ce test a été critiqué comme constituant une atteinte à l'indépendance de la justice en obligeant les juges à repasser un concours²⁵⁰. La mutation est aussi un moyen de pression sur les juges, qui a été utilisé par le Parti Démocratique au pouvoir, renvoyant les juges peu coopérants à des postes inférieurs²⁵¹. Actuellement le Conseil Supérieur de la Magistrature ne peut transférer un juge sans son accord sauf pour les besoins de réorganisation du système judiciaire (article 147 al.4), disposition dont il faut espérer qu'elle a été précisée par la loi sur l'organisation de la justice afin de garantir que sous couvert de réorganisation des pratiques illégales de mutation ne continuent à voir le jour. Les immunités sont prévues pour protéger les juges d'attaques illégitimes (article 137). Enfin un régime d'incompatibilités doit permettre d'éviter les collusions d'intérêt entre les pouvoirs, avec le politique et le privé (article 143).

La question de la rémunération des juges est elle aussi sensible. La Constitution garantit que leur traitement ne peut être modifié, disposition nouvelle qui permet une fois de plus de supprimer un moyen de pression. Ce traitement était en 1995 inférieur au montant du revenu des avocats mais supérieur au traitement perçus par les autres professions juridiques ou judiciaires du secteur public²⁵².

La formation des magistrats est indispensable à leur indépendance. Un premier problème ici est représenté par la présence de juges recrutés en 1993 après six mois seulement de formation juridique; ils sont environ 400, pour beaucoup du Parti Démocratique et leur formation est réellement considérée comme insuffisante. Le deuxième problème est financier, car la formation

²⁴⁷ *ibid.*

²⁴⁸ *Albanian Daily News* du 6 août 1999.

²⁴⁹ Loi n° 8436 du 28 décembre 1998.

²⁵⁰ *East European Constitutional Review*, printemps 1999, p.3. La Cour Constitutionnelle a jugé qu'il ne pouvait s'agir d'un motif de destitution du juge qui échoue à cet examen, voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, *doc. 8771*, *op.cit.*

²⁵¹ *Rapport Helsinki 1999*, *op.cit.*

²⁵² *Le rôle du pouvoir judiciaire dans un Etat de droit*, Actes, Varsovie, 4 avril 1995, Editions du Conseil de l'Europe, 1996.

des magistrats coûte cher. Un signe encourageant en Albanie dans le sens d'une meilleure formation des juges est l'ouverture de l'Ecole de la Magistrature à Tirana le 9 octobre 1997, grâce à l'aide d'experts du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et de certains Etats, « signal essentiel » pour le Conseil de l'Europe²⁵³. La formation des juges doit avoir pour but de définir leurs droits et leurs obligations, parmi lesquelles on trouve « professionnalisme, diligence », « irréprochabilité » et une façon d' « agir équitablement avec les parties », n'en acceptant pas de cadeau par exemple²⁵⁴; un code déontologique a d'ailleurs été adopté, approuvé par l'association des juges albanais²⁵⁵.

La corruption des juges

L'Albanie s'est engagée à la combattre au cours d'une conférence sur la réforme du système juridique albanais en 1999, où se trouvaient réunis le Ministre des Affaires Etrangères, le Ministre de la Justice, le Président de la Cour Suprême, le Procureur Général, le vice-Ministre de l'ordre public, les conseillers juridiques du Président de la République et le Directeur de l'Ecole de la Magistrature²⁵⁶. Il s'agit notamment, on l'a vu, pour les juges, d' « agir équitablement envers les parties ». Malgré l'adoption d'un code de déontologie, l'Albanie ne semble pas réussir à enrayer ces pratiques de corruption. « Les cours en Albanie sont des marchés », déclare K.Kati, Directeur du Centre albanais des droits de l'homme²⁵⁷. Il décrit notamment le cas d'un homme qui aurait passé deux ans en détention provisoire n'ayant pas d'argent pour accélérer la procédure; il constate aussi que les affaires civiles avancent plus vite que les affaires pénales car elles rapportent plus d'argent aux avocats, et aux juges par la corruption « il n'y a pas d'égalité devant la loi si le pouvoir judiciaire n'est pas intègre et la justice à vendre », ajoute-t-il. En effet, avec l'indépendance de la justice, c'est bien l'application de l'ensemble des droits de l'homme qui est menacée car elle est celle qui applique les lois et la Constitution; elle doit donc pouvoir le faire en toute indépendance pour un système réellement démocratique garantissant l'Etat de droit et la primauté du droit en Albanie.

²⁵³ Communiqué de presse du Conseil de l'Europe 584f97 du 7 octobre 1997.

²⁵⁴ La formation des magistrats, op.cit.

²⁵⁵ *ibid.*

²⁵⁶ Conseil de l'Europe, Communiqué de presse 27f99, op.cit.

²⁵⁷ interview du 29 janvier 1998, in A.Borchgrevink, op.cit., p.12.

Si le pouvoir judiciaire va être difficile à protéger, la fonction publique connaît les mêmes problèmes - encadrement nécessaire de la révocation, politisation, corruption. Une réglementation s'est mise en place il y a peu à la demande notamment du FMI, devant assainir ainsi une situation dangereuse pour la démocratie libérale.

b. La fonction publique, des améliorations formelles à confirmer

La fonction publique est un domaine particulièrement sensible en matière d'indépendance des pouvoirs publics. L'Albanie l'a prouvé, qui détient une fonction publique très politisée. Chaque changement politique depuis 1991 apporte ce que certains qualifient de purges²⁵⁸. Ainsi, dès qu'il y a un changement politique, de nombreux fonctionnaires civils ou policiers sont révoqués sans garantie pour leurs droits et sont donc très dépendants du pouvoir politique²⁵⁹. Or la neutralité est un principe essentiel pour garantir l'égalité des citoyens²⁶⁰; il devenait donc nécessaire de fixer des règles concernant la nomination et la révocation de ces agents. Ainsi J.Jabes et S.Synnerström constatent-ils que la réforme de l'administration publique dans les pays d'Europe Centrale et Orientale passe par la dépolitisation et notamment l'établissement d'une haute fonction publique et l'adoption de lois sur la fonction publique, l'amélioration de la formation et la création d'un organe centrale de gestion²⁶¹. L'Albanie ne va pas tarder à appliquer ces principes une fois sa nouvelle Constitution votée, l'adoption d'un statut de la fonction publique étant la meilleure garantie formelle de l'indépendance. Il sera complété par la loi sur la police d'Etat, qui la détache des forces armées.

La Constitution

²⁵⁸ Albanian Daily News du 11 novembre 1999, à propos ici de la victoire du Parti Socialiste en 1997.

²⁵⁹ Une telle accusation a été portée contre le Parti Socialiste, liée aussi aux rapports entre le pouvoir central et local, 420 secrétaires ayant été remplacés dans les mairies (essentiellement administrées par le Parti Démocratique) par le Parti Socialiste lors de sa victoire aux élections de 1997; le Parti Socialiste estime lui que ces secrétaires de mairie sont des représentants de l'exécutif dans les collectivités locales. Voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7978, addendum II, op.cit., §17.

²⁶⁰ Pour I.Kadaré, « La priorité des priorités, pour l'Albanie, réside dans la construction d'un Etat de droit: les albanais se sont vite accoutumés à la démocratie, mais ils n'ont pas évalué à sa juste valeur la vie quotidienne dans un Etat de droit. Il faut donc les comprendre: après avoir souffert de la bureaucratie communiste, le peuple albanais a conservé une certaine méfiance envers l'administration au sens large (...) ils commencent à prendre conscience de la nécessité de se doter d'une véritable administration d'Etat. », Politique Internationale, n°81, 1998, p.233.

L'article 107 de la Constitution, qui est le seul à concerner les agents publics en général, dispose que « les employés publics appliquent la loi et sont au service du peuple ». Il consacre aussi le principe du concours pour le recrutement des agents (à moins que la loi n'en dispose autrement), ce qui permet de les sélectionner au mérite dans un souci d'égalité, et de ne les sélectionner qu'en fonction de leurs compétences. Enfin il renvoie à la loi le soin de fixer les garanties concernant la carrière et le traitement des agents, deux domaines cruciaux pour l'indépendance de ces agents. Elle sera adoptée un an plus tard, preuve de la volonté albanaise d'adopter les standards européens.

La loi du 13 novembre 1999

Cette loi sur les agents publics est considérée par le Premier Ministre I.Meta comme « la clé du succès de la réforme de l'Administration d'Etat »²⁶².

Elle supprime les relations politiques au sein de la fonction publique, les agents n'étant plus recrutés qu'au regard de leur compétence, conformément à la Constitution, les rendant, d'après I.Meta²⁶³, au service de l'Etat plutôt qu'à celui des partis politiques, cessant d'être les otages du politique. La loi retient le principe du concours pour les emplois publics, qui se déroule en trois phases (sélection, test, accès au poste), suivi d'un an d'essai puis à nouveau six mois selon les résultats, et rend impossible le renvoi pour cause d'opinion politique; elle définit ainsi les droits et obligations des agents publics, leur « accordant » la liberté d'opinion politique et des garanties en cas de transfert de pouvoir au moment des changements de gouvernement. La loi contient en outre des dispositions sur les mesures disciplinaires, la promotion, la mutation et l'embauche, garantissant l'indépendance des agents en posant les règles, les protégeant de l'arbitraire et de la politisation. Enfin elle crée une Commission du service civil qui recrute les agents publics, indépendante du pouvoir politique, mesure essentielle de la loi qui répond aux préoccupations de MM. Jabes et Synnerström. Cette institution est chargée de l'organisation de la fonction publique et de la résolution des problèmes qui peuvent se poser dans ce cadre²⁶⁴. Ses membres sont choisis par le Parlement et bénéficient d'un régime d'immunité comparable à celui du Haut Conseil de Justice.

²⁶¹ J.Jabes et S.Synnerström, La réforme de l'Administration publique dans les PECO, Revue Française d'Administration Publique, 1993, p.271-281.

²⁶² Gazeta Shqiptarë du 11 novembre 1999, cité par Albanian Daily News du 12 novembre 1999.

²⁶³ *ibid.*

²⁶⁴ Albanian Daily News du 13 novembre 1999. Ainsi en cas de fermeture d'un service ou de sa restructuration, elle doit fournir à l'agent un emploi égal ou inférieur avec les mêmes droits jusqu'à l'obtention d'un nouvel emploi au bout d'un an maximum.

Cette loi apporte donc une amélioration nette au sein de la fonction publique. cependant elle doit faire l'objet de mesures d'exécution que le gouvernement doit prendre dans les six mois, c'est-à-dire à la mi-mai 2000.

La loi sur la police du 27 novembre 1999

Pour M.Poci, alors Ministre de l'Ordre public, cette loi rend la police protectrice de l'Etat, et ce car elle « une institution publique servant désormais les intérêts publics et non plus une partie des forces armées », et les principes de son organisation la délient du politique tout en répondant aux standards professionnels²⁶⁵. Cette loi interdit le droit de grève aux policiers, tout en leur laissant la possibilité de se regrouper en associations. Elle établit un point de contact entre la police et l'Administration au travers du Directeur Général de la police et du Ministère de l'Ordre public. Enfin cette loi tente de lutter contre la corruption en obligeant au renvoi les membres de la police n'ayant pas un passé professionnel irréprochable²⁶⁶.

L'affirmation des pouvoirs publics, notamment du pouvoir judiciaire, doit permettre de lutter contre l'organisation des clans et pour l'égalité, la démocratie et les droits de l'homme. Afin de garantir leur plein épanouissement dans une démocratie libérale, il a de plus fallu séparer strictement ces pouvoirs publics d'un quelconque parti. Ainsi va progressivement se mettre en place un système basé sur les partis politiques, l'Albanie étant une démocratie représentative.

B. LA MISE EN PLACE DELICATE D'UNE CULTURE DES PARTIS POLITIQUES

²⁶⁵ Albanian Daily News du 27 novembre 1999.

L'Albanie n'a pas de tradition des partis politiques, n'ayant pas de tradition démocratique. Les partis politiques sont interdits sous l'occupation italienne à partir de 1939, puis sous l'occupation allemande, jusqu'au 29 novembre 1944, et enfin pendant la période communiste jusqu'à la fin 1990. L'Albanie est indépendante depuis le 28 novembre 1912. Les partis politiques ont donc tout à apprendre, à commencer par les mécanismes du pluralisme (1), l'une des bases de la démocratie telle qu'elle est promue par le Conseil de l'Europe. Cependant cet apprentissage ne va pas se faire sans tension dans la vie politique albanaise (2).

1. LA DECOUVERTE DES MECANISMES DU PLURALISME

Les mécanismes du pluralisme ne se rencontrent pas qu'au niveau national (a); la participation des citoyens se fait aussi, et ce dans l'esprit des textes du Conseil de l'Europe, notamment la Charte de l'autonomie locale, au niveau des collectivités qui doivent elles aussi répondre aux principes de la démocratie pluraliste (b).

a. Au niveau national

« Les législateurs oeuvrant sur les lois électorales ne devraient-ils pas viser à la fois une stabilité gouvernementale mais aussi la mise en place d'une opposition crédible, capable à son tour de gouverner et d'écarter ainsi la tentation pour l'électorat de faire appel à des personnalités fantaisistes? »²⁶⁷

La consécration de principe du pluralisme: les règles constitutionnelles

La Constitution touche deux domaines: la création des partis politiques et la séparation Etat/partis, et ce afin de garantir le respect des règles de la démocratie.

²⁶⁶ Albanian Daily News du 2 décembre 1999.

²⁶⁷ B.Owen, Les systèmes électoraux dans les nouvelles démocraties et leurs effets comparés, in Les nouvelles tendances du droit électoral de la grande Europe, Sarajevo, 17-18 avril 1998, Actes, Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit, Editions du Conseil de l'Europe, septembre 1999, p. 95-110.

Le 12 décembre 1990, le Parti Communiste albanais autorise la création de partis politiques et légalise le Parti Démocratique²⁶⁸. L'article 9 de la Constitution entérine ce changement, puisqu'il prévoit la libre création des partis politiques. C'est une véritable rupture²⁶⁹ avec le modèle précédent du parti unique, dont l'histoire officielle du Parti du Travail d'Albanie nous donne un aperçu: « La période qu'inaugure la création du Parti du Travail d'Albanie est la plus lumineuse de l'histoire séculaire du peuple albanais. (...) Ces victoires ont été remportées par le peuple albanais, essentiellement grâce à la juste direction du Parti du Travail d'Albanie. (...) Le Parti est devenu la seule force dirigeante du peuple albanais dans la lutte pour l'indépendance nationale et la liberté, pour la démocratie et le socialisme. » Ses objectifs sont notamment « (...) l'établissement et la consolidation de l'alliance de la classe ouvrière avec la paysannerie laborieuse et les autres masses populaires du pays, l'union en un front commun de ces masses autour du Parti et sous la direction unique de celui-ci (...), [et] le maintien d'une unité idéologique et organisationnelle monolithique des rangs du Parti ». « Le renversement ultérieur [après 1945] du Front [de Libération Nationale] était la voie démocratique la plus appropriée pour réduire à néant les tentatives des ennemis intérieurs et extérieurs visant à créer en Albanie des 'partis démocratiques' réactionnaires en vue de diviser le peuple et de lui ravir ses conquêtes »²⁷⁰.

Il existe une limite à la liberté de création des partis politiques, dans la Constitution; c'est le respect des « principes démocratiques » (article 9§2). Sont ainsi interdits les partis politiques et autres organisations ayant programme ou activité - tous les cas de figures sont prévus - basés sur des méthodes totalitaires ou l'utilisation de la violence, soit pour prendre le pouvoir, soit pour influencer la politique étatique, deux dispositions qui sont à la fois des réactions à la période antérieure et à son incompatibilité avec la démocratie, mais aussi un avertissement contre la violence dans la vie politique albanaise, obligeant les partis au respect du jeu démocratique, c'est-à-dire les élections, pour la prise du pouvoir légitime; sont aussi interdits l'incitation à la haine « raciale, religieuse, régionale ou ethnique » et le caractère secret d'une organisation. Ainsi si le principe est bien la libre création des partis politiques, la démocratie fixe par définition les limites de cette liberté, les partis politiques devant respecter les règles du jeu qu'ils animent. Enfin pour plus de transparence, les ressources financières et les dépenses des partis doivent être rendues

²⁶⁸ Pour les détails de sa création, racontés par l'un des protagonistes, voir B.Mustafaj, Entre crimes et mirages, l'Albanie, Actes Sud, 1992, p.100-103. S.Berisha aurait été opposé à la dénomination de « parti », terme qu'il considérait comme trop chargé de sens pour la population.

²⁶⁹ cette véritable rupture doit s'entendre au sens juridique, l'attitude des partis politiques étant dénoncée parfois comme identique à celle d'un parti unique, voir notamment R.Morozzo della Rocca, op.cit, p.65, à propos du Parti Démocratique qui se comporte comme « le seul intermédiaire possible pour obtenir un travail ou un rôle social ».

publiques. Il faudrait voir s'il existe depuis une loi de financement des partis politiques à même de garantir cette transparence et la licéité des fonds.

Pour éviter la confusion Etat/parti caractéristique des régimes communistes, la Constitution a prévu une disposition originale concernant le Président de la République. Le chef de l'Etat ne peut ainsi appartenir à aucun parti politique (article 89). « La Présidence de la République doit devenir une institution indépendante. Après la dictature communiste, elle est restée partisane, elle s'est mise au service d'un seul groupe politique. Et c'est précisément pour rompre avec cette habitude que la Constitution de novembre 1998 a stipulé que le Président ne devait plus être membre d'un parti politique. A cet égard, souvenez-vous que si l'institution présidentielle a pu gérer la crise de septembre 1998, c'est parce qu'elle n'était plus l'appendice du parti au pouvoir », déclare ainsi R.Mejdani, Président albanais²⁷¹.

L'élimination de la confusion Etat/parti se fait dans un système pluraliste, basé sur des élections.

Le fonctionnement d'une démocratie pluripartite: les élections

Le premier article de la Constitution albanaise déclare que la démocratie albanaise repose sur « un système d'élections libres, égales, générales et périodiques », toutes garanties classiques de la démocratie pluraliste. Le Chapitre III de la déclaration des droits, consacré aux droits politiques, prévoit ainsi que le vote²⁷² est « personnel, égal, libre, secret » (article 45§4). Les différents modes de scrutin sont fixés dans la Constitution, ce qui garantit leur stabilité; ainsi un compromis a-t-il été réalisé pour l'élection des députés, entre la proportionnelle et le scrutin majoritaire, devant à la fois garantir une représentativité de l'ensemble des courants politiques tout en permettant une certaine stabilité gouvernementale en asseyant la majorité, sur le modèle allemand.

La législation électorale - au sens large²⁷³ - doit compléter utilement la déclaration de ces principes. L.Fischer souligne en 1997 l'importance de l'adoption d'une loi électorale pour « garantir à l'ensemble des partis l'égalité des chances, y compris l'égalité d'accès aux médias »²⁷⁴. Le Conseil de l'Europe relève aussi l'urgence d'un recensement conduisant à l'établissement de registres électoraux, ainsi que l'adoption d'un code de conduite du processus

²⁷⁰ Histoire du Parti du Travail d'Albanie, Institut des Etudes Marxistes-Léninistes près le Comité Central du Parti du Travail d'Albanie, Editions Naim Frashëri, Tirana, 1971, p.5 à 8 et 268.

²⁷¹ R.Mejdani, Politique Internationale, n°85, automne 1999, p.224.

²⁷² On est électeur et éligible à 18 ans; l'article 45§1 de la Constitution donne des précisions sur la perte de ces droits.

²⁷³ Il convient notamment de rappeler que les lois sur les élections générales et locales sont adoptées au Parlement à la majorité des 3/5; voir l'article 81 de la Constitution et ce mémoire, II, A, 1, a.

électoral²⁷⁵. Il s'agit donc d'adopter différentes mesures d'encadrement devant permettre l'effectivité du principe d'élections libres, que ce soit concernant l'accès aux médias (temps, horaires, ...), les listes électorales²⁷⁶, ou encore la détermination des circonscriptions électorales, ... M.Gjinushi, Président de l'Assemblée albanaise, le reconnaît d'ailleurs: « La création et l'adoption du cadre législatif et de l'infrastructure concernant les élections constitue pour nous une nécessité. L'Albanie doit s'éloigner du danger que représente des élections contestées, comme c'était le cas en 1996. »²⁷⁷.

Il existe une structure chargée de la préparation, de la supervision et de la vérification des différentes consultations électorales: c'est la Commission Centrale Electorale, organe permanent prévu à la partie XII de la Constitution, composée de 7 membres élus pour 7 ans, ne pouvant exercer d'autre activité étatique ou politique à des fins de neutralité. Le fonctionnement de cette Commission semble satisfaisant pour l'instant²⁷⁸.

La première consultation électorale libre en Albanie a vu la victoire du Parti du Travail, les 31 mars et 7 et 14 avril 1991, qui récolte 65% des suffrages. Pour B.Owen²⁷⁹, il ne s'agit pas d'adhésion de la population au système communiste mais plutôt d'un réflexe de peur et de discipline qui a conduit à de tels résultats. Ces élections sont considérées par le Conseil de l'Europe comme libres et démocratiques; il relève cependant des problèmes d'égalité au cours de la campagne électorale²⁸⁰. Il en va ainsi de toutes les élections qui suivront, en 1992, 1996²⁸¹, 1997, ainsi que pour le référendum de 1998 sur la Constitution qui s'est déroulé de façon « correcte et acceptable »²⁸².

²⁷⁴ La Présidente de l'Assemblée Parlementaire se félicite de l'accord sur la loi électorale albanaise, Communiqué de presse du Conseil de l'Europe n° 316(97) du 23 mai 1997.

²⁷⁵ Assemblée Parlementaire, doc.8292 addendum III au rapport d'activité, rapport d'information sur le référendum en Albanie, 26 janvier 1999, §58.

²⁷⁶ Dans le cadre du référendum sur la Constitution, M.Ruci, alors Secrétaire général du Parti Socialiste considère que le taux de participation des votants se serait élevés à 70% au lieu de 50,57% s'il n'y avait pas eu de problèmes de registre des électeurs; voir ENTER News Agency, 24 novembre 1998.

²⁷⁷ Allocution de M.Gjinushi, Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, compte-rendu officiel de la 27e séance, 21 septembre 1999, 15 heures, point 6.

²⁷⁸ voir ce mémoire, II, A, 1, b et Conseil de l'Europe, doc. 8292, op. cit. Une certaine contestation de la composition actuelle de la Commission a cependant vu le jour dans les rangs du Parti Démocratique qui accuse le Président Mejdani d'avoir nommé des militants socialistes comme membres de la Commission alors qu'il est censé selon la Constitution être le garant de l'unité nationale; cet état de choses est pour le Parti Démocratique susceptible de nuire au caractère équitable des élections. Voir Albanian Daily News des 29 octobre 1999 et 19 janvier 2000.

²⁷⁹ B.Owen, op.cit.

²⁸⁰ Assemblée Parlementaire, doc. 7339, op. cit, p.3.

²⁸¹ Celles-ci sont cependant considérées comme truquées, la communauté internationale demandant alors à Sali Berisha d'organiser de nouvelles élections un an plus tard dans des conditions équitables, voir R.Morozzo della Rocca, op.cit, p.63.

²⁸² Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8292, op.cit. Ce rapport donne un exemple des problèmes qui peuvent empêcher les élections de se dérouler dans des conditions idéales pour la démocratie, notamment concernant le temps d'antenne accordé aux différentes tendances politiques, les horaires de programmation, la

La démocratie directe en Albanie

Elle existe de deux façons.

L'initiative législative populaire est la première. Il s'agit pour 20 000 électeurs de proposer une loi qui sera ensuite examinée par l'Assemblée (article 81§1).

Le référendum est quant à lui un autre mode classique de démocratie directe. Il est prévu par la partie XI de la Constitution. Les citoyens peuvent avoir l'initiative du référendum en ce qui concerne l'abrogation d'une loi ; ils peuvent aussi demander au Président de la République qu'il provoque un référendum sur des questions spécialement importantes²⁸³. Ils doivent être 50 000, bénéficiant du droit de vote (article 150). Certains domaines échappent au référendum; il s'agit de l'intégrité territoriale de l'Albanie, de la limitation des droits de l'homme, du budget, des taxes et obligations financières de l'Etat, de l'état d'urgence, la guerre, la paix, l'amnistie (article 151). Trop dangereux...Domaines sensibles plébiscites, démagogie. Un référendum ne peut être tenu sur le même sujet à moins de trois ans d'intervalles. La Cour Constitutionnelle est chargée de vérifier dans les 60 jours la constitutionnalité de l'initiative du référendum au regard de l'ensemble de ces dispositions (article 152), puis dans les 45 jours la date du référendum - un seul jour dans l'année - est fixée par le Président de la République.

A l'exercice de la démocratie représentative (et directe) au niveau national s'ajoute la découverte des mécanismes du pluralisme au niveau local, plus proche des citoyens, ayant même parfois une vertu pédagogique de ce fait.

b. Au niveau local

« L'Albanie a exprimé le souhait de renforcer ses structures locales et régionales, éléments indispensables à la démocratie pluraliste »²⁸⁴. Le Conseil de l'Europe attache une attention toute particulière aux collectivités locales en Albanie, éléments essentiels de la démocratie locale et de

neutralité des journaux télévisés, les irrégularités quant aux horaires d'ouverture des bureaux de vote, le vote familial qui serait parfois pratiqué, les problèmes d'accès aux bureaux de vote, les intimidations, ...

²⁸³ La Cour Constitutionnelle ne vérifie pas cette qualification lorsqu'elle vérifie la constitutionnalité du référendum, article 151§2.

²⁸⁴ Conseil de l'Europe, communiqué de presse, 27 mai 1998.

l'application locale du pluralisme au regard des organes qui les administrent²⁸⁵. La Constitution de 1998, ainsi que la Charte de l'autonomie locale ratifiée le 12 novembre 1999 vont servir de base à la démocratie locale naissante en Albanie.

La Constitution, dans l'esprit de la Charte de l'autonomie locale, tend à garantir aux collectivités locales leur autonomie, aménageant une certaine décentralisation

L'article 13 de la Constitution, qui se trouve dans les principes de base (Partie D), introduit le principe d'une décentralisation des pouvoirs en Albanie, devant faire bénéficier les institutions locales d'une large autonomie. Cette idée est en conformité avec l'esprit de la Charte de l'autonomie locale²⁸⁶.

La Partie VI de la Constitution est plus particulièrement consacrée aux collectivités locales. L'ensemble des mesures constitutionnelles pour l'auto administration des collectivités va garantir formellement l'autonomie locale. Ainsi la Constitution prévoit-elle tout d'abord l'existence même des communes (et municipalités) et des régions²⁸⁷ (article 108); ce statut constitutionnel leur assure une protection supérieure à celle que peuvent recevoir d'autres collectivités locales créées par la loi - et donc supprimables par une loi. La Charte invite les Etats à favoriser le statut constitutionnel des collectivités locales; dans ce domaine l'Albanie respecte donc au mieux les prescriptions européennes. Les limites administratives des collectivités locales sont fixées par la loi en fonction des

traditions historiques et des besoins économiques: un souci d'aménagement rationnel du territoire transparait donc ici au-delà du déterminisme historique. Les compétences des collectivités locales sont elles aussi protégées par la Constitution. En application du principe de subsidiarité dont le Conseil de l'Europe pense qu'il est la clé de l'effectivité de l'autonomie locale, les collectivités locales « régulent et administrent de façon indépendante les affaires locales dans leur juridiction » (article 113), dans le cadre de la loi; les collectivités locales de base que sont les communes (et municipalités) ont une compétence générale, de principe, en ce qui concerne l'administration de leur territoire. La loi peut ensuite attribuer certaines compétences à d'autres collectivités (article

²⁸⁵ voir notamment Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7339, op.cit, conclusions.

²⁸⁶ voir Albanian Daily News du 12 novembre 1999 sur la ratification de la Charte par l'Albanie et les obligations qui en découlent.

²⁸⁷ Les régions sont un ensemble de communes avec des liens traditionnels, économiques et sociaux et des intérêts communs. Il ne s'agit donc pas de recourir à des découpages artificiels, mais correspondant à une réalité. Voir l'article 110 de la Constitution. Elles sont le lieu où sont décidées et appliquées les politiques régionales, qui sont harmonisées

108). Les collectivités locales ont une légitimité démocratique puisqu'elles sont administrées par des conseils élus au suffrage universel direct pour les communes et municipalités) et indirect pour les régions dont les membres sont les représentants élus des conseils municipaux²⁸⁸; dans les communes et municipalités le maire, exécutif de la collectivité, est élu au suffrage universel direct (article 109). Les collectivités locales prennent dans l'exercice de leurs pouvoirs²⁸⁹ des directives, décisions et ordres. En matière de démocratie directe, le référendum local est aussi prévu par la Constitution (article 108). Enfin toute une série de mesures doivent garantir l'indépendance de la collectivité locale: elle a la personnalité juridique et un budget propre (article 111); certaines dispositions garantissent que ne soient mises à sa charge financière que les dépenses prévues par la loi, excluant notamment le cas où la collectivité agit en délégation de l'Etat, grevant alors le budget de ce dernier qui ne peut, en se déchargeant de certaines tâches, en faire supporter le coût à la collectivité (article 112); la modification des limites administratives de la collectivité ne peut se faire qu'avec l'accord de la population locale (article 108) comme le prévoit la Charte; la dissolution des conseils locaux est possible (article 115), elle est effectuée par le Conseil des Ministres en cas de violation sérieuse de la Constitution ou des lois. La collectivité dispose cependant d'un recours dans les 15 jours auprès de la Cour Constitutionnelle., recours qui suspend la décision du Conseil des Ministres. En cas de dissolution, c'est le Président de la République qui fixe la date des nouvelles élections. En tout état de cause, les collectivités locales se voient reconnaître un droit de recours devant les tribunaux pour protéger leurs droits, comme le prévoit la Charte. Les collectivités de base peuvent aussi coopérer entre elles au sein de l'Etat albanais pour la défense d'intérêts communs ou encore avec l'étranger, ce en quoi la Constitution applique parfaitement la Charte. Il n'est rien dit dans la Constitution sur le statut des élus, que la Charte recommande d'adopter afin de les protéger et de leur assurer des ressources financières leur permettant d'exercer dignement leurs tâches; rien non plus sur le système de péréquation que préconise la Charte afin que les collectivités plus riches aident les plus pauvres; rien enfin sur l'étendue de la tutelle exercée par les préfets, représentants du Conseil des Ministres nommés par lui dans chaque région, et dont les pouvoirs doivent être définis par la loi (article 114).

avec les politiques de l'Etat; il est donc essentiel qu'elles soient soumises aux principes de la démocratie afin que les citoyens participent à la gestion locale de ces politiques qui les concernent directement.

²⁸⁸ A raison d'un représentant par collectivité au minimum, puis une répartition en fonction de la population, le maire étant d'office membre du Conseil régional; les autres sont élus à la proportionnelle par leurs pairs (article 110).

²⁸⁹ leurs pouvoirs, en plus de celui de s'administrer librement dans le cadre de la loi, sont énumérés à l'article 113 de la Constitution: exercer le droit de propriété, administrer leurs revenus, exercer une activité économique, collecter et

Etude de la démocratie locale naissante

La vie locale tourne tout d'abord autour des élections, symboles de la vigueur de la démocratie locale. Des élections locales équitables sont le signe que « la consolidation du processus démocratique se poursuit » pour le Conseil de l'Europe en juin 1998²⁹⁰. En octobre 1996 ont lieu des élections locales régionales qui confirme la prééminence du Parti Démocratique dans la plupart des 212 communes et 49 municipalités albanaises. Le 21 juin 1998 ont lieu des élections locales partielles, qui sont cependant importantes pour l'Albanie, puisque les premières depuis les événements de 1997, devant témoigner de l'état de la démocratie locale un an après l'état d'urgence. Or ces élections vont recueillir un taux de participation inférieur à celles de 1996, qui s'élève à 50%; dans certaines communes il atteint 85%; cependant à Vlora par exemple, où les émeutes ont été particulièrement violentes, il n'est que de 35%²⁹¹. Ainsi les élections d'octobre 2000 sont-elles pour certains un « test » pour le développement de la démocratie en Albanie²⁹², se devant de réunir l'ensemble des partis, et d'être libres, honnêtes et incontestées. Elles témoigneront de la maturité de la démocratie albanaise, notamment de sa vie politique locale.

Le tissu local prouve aussi sa vigueur par l'existence d'une Association des Maires d'Albanie.

Dans sa lutte pour la décentralisation, l'Albanie est appuyée par le Conseil de l'Europe, tout d'abord en participant au programme LODE (Local Democracy)²⁹³, mais aussi par l'intermédiaire du CPLRE. L'Albanie a quatre représentants au CPLRE²⁹⁴. Celui-ci va notamment recevoir des plaintes en 1997 alors que certains maires -de l'opposition - élus en 1996 éprouvaient des difficultés à exercer leurs mandats, et subissaient des menaces et violences physiques²⁹⁵.

Enfin une stratégie de décentralisation adoptée par le gouvernement doit permettre d'améliorer l'autonomie locale et renforcer de ce fait la démocratie. Un ministère des collectivités locales et un secrétaire d'Etat à la décentralisation ont été créés. La stratégie de décentralisation en elle-même a

dépenser les ressources nécessaires à l'exercice de leurs charges, établir des taxes locales, les règles pour leur administration et leur fonctionnement, créer des symboles et titres honorifiques locaux.

²⁹⁰ Assemblée Parlementaire, doc. 8195, addendum I au rapport d'activité, 2e mission tripartite en Albanie, 15 septembre 1998.

²⁹¹ East European Constitutional Review, été 1998, op.cit., p.2-3.

²⁹² C'est le cas de l'organisation Friends Of Albania (FOA); voir OSCE, communiqué de presse du 28 février 2000.

²⁹³ ce programme prévoit par exemple des séminaires sur la Charte de l'autonomie locale, l'examen des lois sur les collectivités locales,...voir les rapports annuels de l'ADACS sur l'Albanie sur le site du Conseil de l'Europe, <http://www.coe.fr/ADACS.htm>

²⁹⁴ Il s'agit au 6 juin 2000 de MM. Brojka et Sula et Mme Kryemadhi à la Chambre des Pouvoirs Locaux et de Mme Kellezi à la Chambre des Régions; il y a aussi quatre suppléants, un pour chaque chambre et deux non affectés.

²⁹⁵ Conseil de l'Europe, Communiqué de presse 598f97 du 16 octobre 1997.

été rendue publique par le gouvernement fin 1999. Elle a été mise au point avec l'aide de l'ensemble des institutions de l'Etat et de nombreuses ONG²⁹⁶ et doit être une étape vers l'indépendance financière véritable des régions telle que la prévoit la Constitution; le but de cette stratégie est d'accorder plus de responsabilités aux collectivités locales et notamment permettre aux régions d'adopter des lois organiques régionales²⁹⁷. Cette stratégie a été définie après la ratification de la Charte par l'Albanie et devrait permettre plus de décentralisation et la délégation de davantage de pouvoirs. Ainsi gagnent-elles plus d'autonomie dans la gestion des ressources qui leur sont allouées par l'Etat par exemple. Les collectivités locales souhaitent en effet plus d'autonomie, se considérant comme plus efficaces par rapport aux problèmes locaux; elles souhaitent notamment posséder leur propre police²⁹⁸.

La découverte des mécanismes du pluralisme, tant au niveau national que local, ne va pas se faire sans heurts dans la vie politique albanaise, particulièrement agitée, où les règles du jeu de la démocratie représentative vont parfois être difficilement être mises en oeuvre.

2. LES TENSIONS DANS LA VIE POLITIQUE ALBANAISE

« Nous sommes en train de stabiliser les structures de l'Etat et de remplacer le règne du pouvoir personnel par des institutions indépendantes. Nous voulons favoriser l'avènement d'un esprit nouveau, mettre l'accent sur la compétition des programmes politiques et non plus sur celle des personnes. Les manipulations et les rumeurs jouent encore, il est vrai, un rôle important. Mais nous sommes sur la bonne voie. »²⁹⁹

a. Les difficultés à jouer le jeu démocratique dans les rapports opposition/majorité

²⁹⁶ voir Albanian Daily News du 6 janvier 2000.

²⁹⁷ ibid.

²⁹⁸ Albanian Daily News du 12 novembre 1999.

²⁹⁹ R.Mejdani, op.cit.

Opposition et majorité vivent en confrontation perpétuelle, tant au niveau du débat politique général que du travail au sein du Parlement, freiné de ce fait.

La violence dans la politique, notamment le dialogue politique

Il existe en Albanie une opposition « frontale », qui serait typique de la vie politique des Balkans³⁰⁰; la scène politique albanaise est bipolaire, et voit s'affronter un Parti Socialiste et un Parti Démocratique se pliant difficilement au dialogue³⁰¹, utilisant tous deux une « rhétorique politique incendiaire »³⁰² rendant impossible toute coopération. Ainsi le Parti Démocratique s'est-il essentiellement concentré depuis les élections de 1997 où il est passé dans l'opposition sur « l'agitation extra-parlementaire »³⁰³; cette agitation politique en Albanie a finalement conduit au meurtre le 13 septembre 1997 du député du Parti Démocratique Azem Hajdari, situation qui a été qualifiée par le Conseil de l'Europe de « chaos »³⁰⁴. En effet, une tentative de coup d'Etat avait alors été réalisée par les partisans de S.Berisha, l'ancien Président albanais. Des émeutes ont été organisées le 14 septembre, qui permirent de prendre possession du bâtiment de la télévision et amenèrent au saccage du bureau du Premier Ministre (F.Nano). Le gouvernement interviendra finalement le soir pour mettre fin à ces émeutes. A la suite de cette tentative, une enquête a été ouverte pour en déterminer les responsables, et a conduit à l'arrestation de six membres du Parti Démocratique; des manifestations et des violences ont alors été perpétrées par le Parti Démocratique pour protester contre ces arrestations jugées politiques³⁰⁵.

Cette situation a conduit le Conseil de l'Europe à inciter les partis politiques albanais à réunir une table ronde afin de faire naître un dialogue politique « authentique »³⁰⁶, sur le modèle de celui qui règne entre les deux partis en question au sein de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe³⁰⁷. Pour R.Lakshman-Lepain³⁰⁸, l'opposition politique en Albanie a une conception floue

³⁰⁰ « une politique sans médiation, sans compromis, de contre-apposition frontale, de monopole du pouvoir », R.Morozzo della Rocca, op.cit., p.64.

³⁰¹ « Le dialogue politique entre le PS et le PD est rare, quasi inexistant », Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 7978, addendum II, du 6 janvier 1998, §19.

³⁰² Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1386 (1998), Derniers développements en Albanie.

³⁰³ R.Lakshman-Lepain, L'opposition albanaise en question, La Nouvelle Alternative, n°45, mars 1997, p.11-12.

³⁰⁴ Communiqué de presse 597b98 du 14 septembre 1998.

³⁰⁵ Sur l'affaire Hajdari, voir notamment R.Lakshman-Lepain, op.cit.

³⁰⁶ Assemblée Parlementaire, doc. 8195, addendum I, 15 septembre 1998 et Résolution 1114 (97) du 29 janvier 1997.

³⁰⁷ Assemblée Parlementaire, doc.7978, addendum II, op.cit., §21.

³⁰⁸ op.cit.

de son rôle, se trouvant en « porte-à-faux » entre la dénonciation permanente du comportement dictatorial du camp adverse et l'acceptation d'un certain dialogue avec le pouvoir en place.

Enfin le sentiment de la population est que les deux partis politiques albanais qui occupent l'essentiel de la scène politique s'entendent surtout aux dépens des intérêts du peuple, par exemple lorsqu'il s'agit d'adopter une loi sur le statut des députés qualifiée par le journal pro-PD Albania de « loi des privilèges »³⁰⁹, ou encore pour retarder la mise à l'ordre du jour d'un projet de loi sur le blanchiment d'argent permettant d'inculper les responsables dans l'affaire des pyramides financières³¹⁰.

Le problème de la participation de l'opposition aux travaux du Parlement

Ce problème se pose depuis que le Parti Démocratique est passé dans l'opposition après les élections du 29 juin 1997; le PD boycotte les travaux du Parlement, estimant que ses droits ne sont pas respectés. Ce boycott atteint notamment dès janvier 1998 le travail sur le projet de Constitution, qui se déroule dans le cadre d'une commission constitutionnelle où le Parti démocratique refuse de siéger, bloquant les travaux; le Conseil de l'Europe va plusieurs fois rappeler à l'ordre le Parti Démocratique, considérant qu'un large consensus politique était nécessaire à l'adoption de la nouvelle Constitution albanaise, la première depuis la chute du régime communiste³¹¹. Le Conseil de l'Europe avait suggéré que le vice-président de la Commission soit un membre de l'opposition; il proposait aussi que les opinions minoritaires sur les points fondamentaux puissent être exprimées au sein de la Commission si elles retenaient un tiers des avis des membres de la Commission, ce qui entraînerait alors un vote sur ces opinions minoritaires, présentées comme variantes au projet de Constitution dans le cas où elles retenaient à nouveau un tiers des suffrages au sein de la Commission³¹². Mais le Parti démocratique souhaitait lui bénéficier d'une minorité de blocage; il refusa donc cette option. Le Conseil de l'Europe ne put dès lors que l'exhorter à participer à la lecture finale du projet de Constitution par la Commission. Il refusera cette lecture finale le 9 juillet 1998, ainsi que, un mois plus tard, de présenter ses commentaires. Le 21 octobre 1998, en troisième lecture, le Parlement adopte le projet de

³⁰⁹ Albania, cité par *Albanian Daily News* du 23 novembre 1999.

³¹⁰ *Albanian Daily News* du 23 octobre 1999.

³¹¹ voir notamment Assemblée Parlementaire, *doc. 7978*; *doc. 8195*; *doc. 8292*, op.cit.

³¹² Assemblée Parlementaire, *doc. 8195*, op.cit.

Constitution tel qu'il sera soumis ensuite au référendum, par 115 voix sur 155, l'opposition ne participant pas au vote³¹³.

Les droits de l'opposition n'ont cependant pas toujours été bien respectés au sein de l'Assemblée albanaise. Ainsi le Conseil de l'Europe a-t-il souvent dû rappeler au gouvernement qu'il devait apporter des garanties suffisantes au fonctionnement normal des partis politiques, et respecter les droits de l'opposition. Ces droits de la procédure parlementaire font en effet partie des normes démocratiques que l'Albanie se doit de respecter si elle veut tendre vers l'établissement d'une démocratie libérale représentative. Le règlement intérieur du Parlement est alors un document essentiel pour la garantie de ces droits puisqu'il fixe les règles de fonctionnement du Parlement. Le Conseil de l'Europe a heureusement pu constater que les droits de l'opposition étaient mieux garantis dans le règlement intérieur de l'Assemblée fin 1998, améliorant la pratique parlementaire³¹⁴. En contrepartie, l'opposition doit jouer le jeu démocratique, c'est-à-dire tout d'abord accepter le résultat des élections, éviter une confrontation systématique, mais aussi accepter les postes qui lui sont offerts au Parlement au nom de ses droits. Ainsi en 1997, le Parti Socialiste assurait six présidences et une vice-présidence de commissions parlementaires sur treize, notamment les commissions juridique, économique et de l'ordre public; au Parti Démocratique étaient proposées une vice-présidence et trois présidences (des commissions de la défense, de l'industrie et des sciences); enfin au Parti Républicain était attribuée une présidence, celle de la Commission des Affaires Etrangères. Le Parti Démocratique a refusé ces postes, estimant qu'ils ne correspondaient pas à ce qui était prévu par l'accord électoral passé avec le Parti Socialiste avant les élections, amenant le Conseil de l'Europe à l'inciter à nouveau vivement à participer de façon totale et constructive aux travaux du Parlement³¹⁵.

Les tensions entre opposition et majorité vont parfois à l'encontre de l'idée de développement de la démocratie en Albanie du fait de la violence et de l'opposition frontale susceptible d'entamer le crédit de l'Albanie quant à sa volonté et sa capacité réelle à mener les réformes devant l'amener vers l'Europe.

b. Les incidences sur l'avancée des réformes

³¹³Pour une chronologie détaillée du boycott des travaux de la Commission Constitutionnelle, voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8292, op.cit.

³¹⁴Assemblée Parlementaire, doc.8195, op.cit., §22.

Les mises en garde européennes

Pour le Conseil de l'Europe, le mécanisme de la démocratie est « en panne » en Albanie, l'attitude des partis politiques entraînant une lassitude générale chez les citoyens, lassitude que le Conseil a notamment pu constater lors de la campagne pour le référendum sur la Constitution. Le dialogue politique, notamment au sein des institutions politiques, est pour lui essentiel pour l'avancée des réformes, et les partis politiques albanais se doivent d'après lui de travailler à la réconciliation nationale « pour l'avenir de l'Albanie »³¹⁶. Dans l'intérêt du peuple albanais, les partis politiques doivent donc dépasser la méfiance mutuelle qui règne dans le paysage politique albanais, faisant obstacle à « la consolidation d'un Etat démocratique fondé sur la primauté du droit »³¹⁷. Le Conseil de l'Europe, mais aussi l'OSCE, dans une déclaration commune à Tirana du 8 juillet 1998, faisant suite à la reprise du boycott des travaux du Parlement par le Parti Démocratique, n'hésitent pas à imputer la responsabilité de l'avènement de la démocratie et de l'Etat de droit aux partis politiques³¹⁸. Le Conseil de l'Europe ne cesse d'insister sur ce point, exhortant les partis politiques à jouer le jeu démocratique par le dialogue et le respect de leurs droits mutuels. Cette position est reprise par le Président actuel de l'Albanie, R.Mejdani, qui déclare que « notre pays ne pourra avancer rapidement que si les forces politiques et sociales contribuent toutes également à travailler pour l'avenir de l'Albanie »³¹⁹. Entrée dans une grande période de réformes profondes, l'Albanie a besoin d'une classe politique moins houleuse qui se concentre et travaille ensemble à l'avancée des réformes politiques et économiques.

Conclusion

L'agitation de la vie politique albanaise pose la question du degré de maturité politique de la société. R.Lakshman-Lepain³²⁰ y répond en partie en dégagant quatre catégories de protestataires dans l'opposition albanaise en 1997, dont seule la catégorie des étudiants et lycéens insérerait dans

³¹⁵ voir Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, doc.7892, op.cit., p.5.

³¹⁶ doc.7978, op.cit.

³¹⁷ doc.8195, op.cit.

³¹⁸ *ibid.*, annexe II.

³¹⁹ Albanian Daily News, cité par le Courrier des Balkans, 15 septembre 1999.

³²⁰ op.cit.

ses revendications une dimension politique claire (démocratie, transparence des pyramides financières, instauration d'un gouvernement technique, tenue de nouvelles élections). Les trois autres catégories sont les rebelles, les mécontents qui ont participé aux premières émeutes et l'opposition politique, dépassée. Pour R.Morozzo della Rocca³²¹, l'Albanie regarde vers les modèles occidentaux « mais elle ne dispose ni de l'indispensable bien-être, ni de la culture démocratique occidentale. Le passé de l'Albanie est parsemé de féodalisme, tribalisme, domination étrangère, dictature. »

De ce passé albanais semble émerger la société civile, qui se constitue en parallèle au développement des éléments institutionnels et légaux de la démocratie. La formation de la société civile joue un grand rôle dans ce pays en transition afin de développer la citoyenneté, nécessaire à l'avènement d'un Etat de droit respectueux de la primauté du droit, de la démocratie et des droits de l'homme. Dans ce sens, les programmes de formation, qu'ils soient dispensés par le Conseil de l'Europe ou une autre organisation ou association, sont indispensables pour poser les bases d'un développement futur de ces principes. Ils accompagnent les mesures purement juridiques qui sont prises conformément aux souhaits européens. Cependant ces mesures encourageantes ne semblent pas très efficaces face à un pays qui vit une situation économique catastrophique ajoutée à des problèmes d'ordre public et régionaux qui ne sont pas encore résolus, notamment du fait de l'afflux des réfugiés albanais du Kosovo. Si le travail de fond qui est effectué en Albanie, en collaboration avec le Conseil de l'Europe, tant sur sa législation que sur les comportements, notamment on l'a vu politiques, lui a permis d'avancer vers l'Europe de la démocratie libérale, attachée au respect des droits de l'homme, il reste que le chemin à parcourir est encore long pour reconstituer la voie Appia.

³²¹ op.cit, p.64.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Albania, Le radici della crisi, R.Morozzo della Rocca, Guerini e associati, 1997, 149p.
- Albanie, Encyclopaedia Universalis, vol.1.
- Clair de lune, I.Kadaré, Le livre de poche, n°3243, 125 p.
- Doruntine, fille-soeur, B.Mustafaj, Actes Sud, 1997, 56 p.
- Entre crimes et mirages, l'Albanie, B.Mustafaj, Actes Sud, 1992, 250 p.
- Histoire du Parti du Travail d'Albanie, Institut des Etudes marxistes-lénénistes près le Comité central du Parti du Travail d'Albanie, Ed. Naim Frashëri, 1971, 738 p.
- La justice constitutionnelle en Europe centrale, sous la direction de M.Verdesen, Centre d'Etudes Constitutionnelles et Administratives, Bruylant, Bruxelles, 1997, Essai de synthèse, p.229-251.
- Le palais des rêves, I.Kadaré, Le livre de poche, n° 3199, 190 p.
- Les droits de l'homme, P.Wachsmann, Dalloz, 1999, 173 p..
- L'Europe balkanique, de 1945 à nos jours, B.Lory, Ellipses, 1996, 207 p.
- L'Homme au canon, D.Agolli, Le Serpent à Plumes, collection Motifs, 1998, 254 p.
- Riforme costituzionali nell'Europe centro-orientale, Da satelliti comunisti a democrazie sovrane, S.Bartole, Il Mulino Ricerca, 1993.

Documents du Conseil de l'Europe

TRAITES

- Charte européenne de l'autonomie locale (1985)
- Charte sociale européenne (1961)
- Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (1995)
- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels (1950)

- Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (1987)
- Convention pénale sur la corruption (1999)

ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE

- 7304, rapport de la Commission des questions politiques sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe
- 7338 (27/06/95) avis de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe
- 7339 (27/06/95) commission des relations avec les pays non membres sur la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe
- avis n° 189 (29/06/95) relatif à la demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe
- directive 508 (1995) pour l'Albanie
- 7716 (23/01/97) rapport sur le respect des obligations et engagements contractés par l'Albanie
- résolution 1114 (29/01/97)
- 7892 (22/09/97) situation en Albanie
- résolution 1133 (09/97) relative à la situation en Albanie
- 7978 (06/01/98), addendum II au rapport d'activité
- 8195 (15/09/98) addendum I au rapport d'activité, 2ème mission tripartite en Albanie
- 8208 (23/09/98) derniers développements en Albanie
- 8211 (24/09/98)
- recommandation 1386 (1998).....
- 8292 (26/01/99) rapport d'information sur le référendum en Albanie, addendum III au rapport d'activité
- recommandation 1398 (1999)
- allocution de M.Gjinushi, compte-rendu officiel de la 27ème séance (21/09/99, 15h)
- 8771 (14/06/2000) respect des obligations et engagements de l'Albanie

COMMUNIQUE DE PRESSE

- 316f97 (23/05/97), la Présidente de l'Assemblée parlementaire se félicite de l'accord sur la loi électorale albanaise.
- 584f97 (07/10/97)
- 598f97 (16/10/97)
- 163f98 (12/03/98), la Commission de Venise donne un avis préliminaire sur la suspension de la Cour Constitutionnelle albanaise
- 27/05/98
- 597b98 (14/09/98)
- 696f98 (20/10/98), les experts européens appuient le projet de Constitution albanaise
- 829f98 (22/12/98), visite de suivi du Comité européen pour la prévention de la torture en Albanie.
- 27f99 (20/01/99)
- 79f99 (12/02/99), la nouvelle Constitution de l'Albanie ne tolère plus la peine de mort, déclarent les rapporteurs de la Commission de Venise

EDITIONS DU CONSEIL DE L'EUROPE

Service de l'édition et de la documentation

- Le Conseil de l'Europe, activités et réalisations, novembre 1999.
- La Convention européenne pour la prévention de la torture, mai 1998.
- La Cour Européenne des Droits de l'Homme, historique, organisation et procédure, Document d'information du greffier de la Cour Européenne des droits de l'homme, 16/06/99.

Commission pour la démocratie par le droit

- L'application des dispositions constitutionnelles par rapport aux médias dans une démocratie pluraliste, Nicosie, 14-18/12/94, Actes, 1995.
- Le rôle du pouvoir judiciaire dans un Etat de droit, Varsovie, 04/04/95, Actes, 1996.
- Les droits de l'homme et le fonctionnement des institutions démocratiques dans des situations d'urgence, Worlaw, 3-5/10/96, Actes, décembre 1997, dont K.Wojtowicz, Les pouvoirs d'exception dans les Constitutions des Etats d'Europe Centrale et Orientale.
- Les nouvelles tendances du droit électoral de la grande Europe, Sarajevo, 17-18/04/98, Actes, septembre 1999, dont B.Owen, Les systèmes électoraux dans les nouvelles démocraties et leurs effets comparés, p.95-110.

Démo-Droit, Themis

- La formation des magistrats, 1997.
- Les systèmes judiciaires dans une période de transition, 1997.
- L'éthique de la police dans une société démocratique, 1997.

Documents officiels albanais

- Constitution de la République d'Albanie du 28 novembre 1998
- lois à caractère constitutionnel de 1991-1993
- loi sur les partis politiques n° 7502 du 25 juillet 1990
- code de procédure pénale du 27 janvier 1995
- code pénal du 20 mars 1995
- loi n° 7961 du 12 juillet 1995 (code du travail)
- loi n°8436 sur l'organisation de la justice du 28 décembre 1998
- décision parlementaire n°339 du 3 septembre 1997 créant la Commission constitutionnelle
- décision n°56 du 10 décembre 1999 de la Cour Constitutionnelle sur la peine de mort
- déclaration du 14/03/95 entre MM. les Ministres des Affaires étrangères grec et albanais

Périodiques

- ALBANIAN DAILY NEWS

10/04/99; 06/08/99; 30/08/99; 02/09/99; 10/09/99; 03/10/99; 23/10/99; 29/10/99; 04/11/99; 06/11/99; 10/11/99; 11/11/99; 12/11/99; 13/11/99; 23/11/99; 25/11/99; 30/11/99; 04/12/99; 08/12/99; 06/01/2000; 14/01/2000; 18/01/2000; 19/01/2000

- ALBANIAN NEWS

M.Hysa, 01/11/99

G.Strazimini, Elimination of gangs or gangs rotation?, 18/09/99

- BALKANMEDIA

M.Selimi, radio Tirana-Albania, volume VII/1/printemps 1998, p. 43.

E.Ballauri, The difficulties of albanian press distribution, volume VII/3-4/, automne-hiver 1998/99, p.40-41.

X.Shatri, The fight over the television is a fight against the power, volume VII/3-4/, automne-hiver 1998/99, p.4-5.

- CAHIERS BALKANIQUES

B.Beci, Les minorités ethniques en Albanie, n°25, Les oubliés des Balkans, Actes du colloque du 24-26/10/97, Publications Langues'O, juin 1998.

- CELLULE D'INFORMATION SUR LES MINORITES

Volume 7, Législations nationales, Albanie.

- CONSTITUTION OF THE COUNTRIES OF THE WORLD

K.Imholz, Republic of Albania, note introductive, Flanz, Oceana, juin 1999.

- COUNTRY PROFILE

Albania, 1999-2000, 40 p.

- COURRIER DES BALKANS

15 septembre 1999

- DOCUMENTATION PHOTOGRAPHIQUE

G.Zrinscak, L'Europe médiane, des pays baltes aux balkans, La documentation française, n° 8005, octobre 1998, p.14-15 et 46-47.

- EAST EUROPEAN CONSTITUTIONAL REVIEW, rubrique Constitution Watch
été 1998; automne 1998; hiver 1998; hiver-printemps 1999; printemps 1999

- ENTER NEWS AGENCY

02/09/98; 24/11/98

- HELSINKI MONITOR

A.Borchgrevink, Albanian's second transition, vol.9, n°4, 1998, p.9-17.

D.Huisinga, Consolidation of democracy and the rule of law in Albania: OSCE assistance efforts, vol.9, n°4, 1998, p.40-47.

- LA NOUVELLE ALTERNATIVE

O.Daniel, Une nouvelle justice en Albanie, n°35, septembre 1994, p.15-17.

R.Laksham-Lepain, L'Etat albanais et ses minorités, un dialogue de sourds, n° 43, septembre 1996, p.21-23.

Albanie, dossier de presse, n°45, mars 1997.

R.Laksham-Lepain, L'opposition albanaise en question, n°45, mars 1997, p.11-12.

- L'ASTREE, REVUE DE DROIT PENAL ET DES DROITS DE L'HOMME

Entretien avec F.Tulkens, juge à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, n°7, avril 1999, p.3-7.

- LE COURRIER DES PAYS DE L'EST

E.Lhomel, Albanie 1998-1999, Aux limites de l'implosion, n° 442, août-septembre 1999, p.15-23.

- LE MONDE

03/09/96, p.5; 06/03/97, p.31.

- NOTES ET ETUDES DOCUMENTAIRES

R.Lakshman-Lepain, L'Albanie en 1998, Face aux incertitudes, n°5091-92, avril 1999, in l'Europe centrale et orientale, ouvrage coordonné par E.Lhomel et T.Schreiber, La Documentation française, p.27-37.

- POLITIQUE INTERNATIONALE

Interview d'Ismail Kadaré, n°81, 1998, p. 227-240.

Interview de Rexhep Mejdani, n° 85, automne 1999, p.225-230.

- REVUE D'EUROPE CENTRALE

M.Kumbaro, Essai sur le portrait de la femme albanaise, tome IV, n°2, 2ème semestre 1996, p.195-203.

- REVUE FRANCAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

J.Jabes, S.Synnerström, La réforme de l'Administration publique dans les PECO, 1993, p.271-281.

- REVUE INTERNATIONALE DE DROIT COMPARE

M.Lesage, L'évolution du système juridique de l'Albanie, 1974, p.827-833.

- REVUE INTERNATIONALE DE DROIT PENAL

Les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé, érés, 1er et 2ème trimestre 1999.

- REVUE INTERNATIONALE DE SCIENCE ADMINISTRATIVE

S.Günter Nagel, L'évolution des systèmes de sécurité sociale: réflexions à propos des travaux du Conseil de l'Europe en la matière, 1997, p.257-278.

- REVUE UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME

L.G.Loucaides, J.Makarczyk, Les droits de l'homme dans la République albanaise, volume 6, n°7-8, 31/10/94, p.310-315.

- RIVISTA DI POLITICA ECONOMICA

L.Giurato, Albania: identità e crisi della transizione al mercato, février 1999, fasc.II

- TRANSITION

F.Schmidt, Winning wary recognition for democratic reforms, vol.1, n°15, 25/08/95, p.3-7

M.Sullivan, Mending relations with Greece, vol.1, n°15, 25/08/95, p.11-16

Rapports

- ADACS, rapports annuels sur l'Albanie

- Banque mondiale sur la corruption en Europe, 30 juin 1998.
- Commission des droits de l'homme des Nations-Unies, rapporteuse spéciale, 1999.
- ECRI, novembre 1998
- Rapport Helsinki sur l'Albanie, 1999.
- Reporters sans frontières: 1999; 2000.
- Sénat français, rapport d'information n° 181 sur l'Albanie, 1997.

Sites internet

- Albanian Daily News
<http://www.AlbanianNews.com>
- Banque mondiale
<http://www.worldbank.org/>
- Conseil de l'Europe
<http://www.coe.fr>
- ENTER news agency
<http://www.albania.co.uk/enter.htm>
- Nations Unies
<http://www.un.org>
- OSCE
<http://www.osce.org/>
- OTAN
<http://www.nato.int>

LISTE DES ABREVIATIONS

CEDH: Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe
 CPLRE: Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en Europe

CSCE: Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe
SDN: Société des Nations

TABLE DES ANNEXES

CARTE DE L'ALBANIE, annexe I
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE D'ALBANIE, annexe II
TITRE I DE LA CEDH, annexe III
ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE, DOCUMENT 8771 DU 14
JUN 2000 SUR LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ALBANIE, annexe IV
RESERVE DE L'ALBANIE AU PROTOCOLE ADDITIONNEL DE LA CEDH, annexe V
REPRESENTANTS DE L'ALBANIE AU CPLRE, annexe VI
MEMBRES DE L'EXECUTIF ALBANAIS, annexe VII