

Parliamentary **Assembly** **Assemblée** parlementaire



AS/Mon(2008)30 rev.

20 novembre 2008

fmondoc30r_2008

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

Respect des obligations et engagements de l'Albanie¹

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana et Vlora (15-18 septembre 2008)

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

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 19 novembre 2008.

I. Introduction

1. Nous avons effectué une visite à Tirana et à Vlora du 15 au 18 septembre 2008 (environ huit mois avant la prochaine élection générale). L'objectif de la mission était d'évaluer les progrès dans la mise en œuvre totale de la Résolution 1538 (2007).
2. Nous avons rencontré les plus hautes autorités (y compris le Président, le Premier Ministre, le Vice-Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, plusieurs ministres et le Procureur général), ainsi que des représentants d'ONG, des représentants des médias, des chefs de groupes parlementaires appartenant aux partis au pouvoir et aux partis de l'opposition, des représentants de la communauté internationale et diplomatique et des représentants des minorités grecque et bosniaque.
3. Nous tenons à remercier la délégation parlementaire de l'Albanie et son secrétariat pour l'excellente organisation du programme pour notre visite. Nous avons pu tenir des discussions très franches et obtenir des informations à tous les niveaux.
4. L'absence d'un représentant du Conseil de l'Europe à Tirana rend le suivi plus difficile et les représentants de la communauté internationale que nous avons rencontrés ont d'ailleurs exprimé leur regret à ce sujet.
5. Nous nous sommes concentrés sur cinq questions, à savoir la réforme constitutionnelle de 2008, la réforme électorale et la préparation des élections parlementaires de 2009, la réforme du système judiciaire, la lutte contre la corruption et le crime organisé, et l'autonomie locale.
6. Deux résultats importants ont été obtenus en Albanie au cours de l'année 2008, notamment le consensus politique entre les deux principaux partis politiques (le Parti démocratique, à la tête de la majorité au pouvoir, et le Parti socialiste, dans l'opposition), qui a conduit à la réforme constitutionnelle au printemps 2008, et la croissance économique -avec le Monténégro- à 6% (d'après le FMI), le taux le plus élevé dans les Balkans.

II. La réforme constitutionnelle de 2008

7. En 2007, les deux principaux partis politiques ont continué à dominer la scène politique albanaise. Toutefois, au début de l'année 2008, un large consensus a été atteint, ce qui a permis d'adopter d'importantes réformes constitutionnelles et législatives concernant, entre autres, le système électoral, le mandat du Procureur général et l'élection du Président de la République.
8. La plupart des interlocuteurs se sont félicités de cet accord conclu durant les derniers jours précédant le Sommet de l'OTAN à Bucarest en avril, au cours duquel l'Albanie devait présenter des résultats tangibles pour garantir son adhésion à l'Organisation.
9. Le 21 avril 2008, l'Assemblée nationale albanaise a approuvé un train d'amendements à la Constitution par une large majorité. Les petits groupes politiques se sont prononcés contre ces modifications, accusant les deux grands partis de les exclure des discussions et soutenant que les amendements étaient inconstitutionnels.
10. Il est regrettable que les changements constitutionnels n'aient pas été soumis pour avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) avant leur adoption. Toutefois, à la suite d'une décision de la Commission de suivi au cours de la partie de session de juin de l'Assemblée, l'avis de la Commission de Venise a été demandé. Cet avis devrait être adopté lors de sa prochaine réunion en décembre 2008.
11. Les amendements en question concernent :
 - le passage d'un système électoral mixte à un système proportionnel régional ;
 - des changements dans le mandat des membres de l'Assemblée nationale et dans celui du Président de la République ;
 - l'introduction du principe de non-renouvellement du mandat présidentiel ;
 - la modification du processus d'élection du Président de la République, avec l'introduction d'un vote à la majorité absolue pour les quatrième et cinquième tours de scrutin ;
 - des modifications relatives aux règles régissant une motion de confiance au sein du Conseil des Ministres ;
 - la durée limitée du mandat du Procureur général.

III. La réforme électorale et la préparation des élections parlementaires de 2009

12. La réforme constitutionnelle de 2008 a modifié le système électoral albanais. Ainsi, le pays est passé d'un système mixte² à un système proportionnel régional. Ce nouveau système élimine la stratégie dite « de Dushk »³, condamnée par plusieurs rapports internationaux.

13. Suite à ces amendements constitutionnels, le statut de la Commission électorale centrale (CEC) a été modifié. Celle-ci n'est désormais plus un organe constitutionnel, mais un organe institué par la Loi (plus précisément, par le Code électoral). Ce changement ne devrait affecter ni le fonctionnement, ni la mission de la CEC.

14. La Commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale, créée par le Parlement le 30 juin 2008 (les commissions précédentes n'étant pas parvenues à atteindre un consensus) prépare actuellement les amendements au Code électoral. Contrairement aux commissions précédentes sur le même sujet, la nouvelle commission a décidé de supprimer le droit de veto des deux principaux partis politiques, ce qui devrait faciliter les progrès. Cette Commission se compose d'un membre de chaque groupe parlementaire, soit neuf membres au total. Les parlementaires indépendants n'y sont pas représentés. Chacun des membres de cette commission ad hoc représente l'ensemble des membres de son groupe politique et dispose d'un nombre de voix égal au nombre de députés constituant ce groupe parlementaire⁴.

15. Selon les dispositions de la Constitution, les élections générales doivent se tenir d'ici à la fin du mois de juin, ou au début du mois de juillet 2009 au plus tard. La principale question en suspens est de savoir si le registre d'état civil pourra être mis à jour suffisamment tôt afin que les nouvelles cartes d'identité puissent être délivrées et distribuées à temps.

16. Le Gouvernement albanais et les instances de l'Union européenne présentes en Albanie mènent actuellement un projet visant à apporter une aide technique et financière pour la modernisation du processus d'inscription sur les registres d'état civil et du système d'adresse. Le ministère albanais de l'Intérieur a commencé à délivrer de nouvelles cartes d'identité.

17. Des représentants gouvernementaux ont réaffirmé leur forte détermination à remplir leur engagement relatif à l'organisation d'élections libres et équitables, ainsi que leur confiance dans leur capacité à atteindre cet objectif. Toutefois, les chefs de l'opposition et les représentants de la communauté internationale ont émis de sérieux doutes sur la capacité du Gouvernement à délivrer et à distribuer à temps plus de trois millions de cartes d'identité.

IV. Réforme du système judiciaire et lutte contre la corruption

18. En matière de prééminence du droit en Albanie, le Conseil de l'Europe se montre essentiellement préoccupé par la faiblesse du système judiciaire, qui est doté d'un personnel mal payé et partiellement corrompu. En outre, bien que des progrès aient été accomplis dans ce domaine, la mise en oeuvre des décisions nationales de justice resterait insuffisante.

19. La réforme du système judiciaire est en cours et les autorités réaffirment leur engagement à lutter contre la corruption et à renforcer la prééminence du droit dans le pays. Les chefs de l'opposition, les observateurs internationaux et les représentants d'ONG que nous avons rencontrés déplorent le caractère souvent précipité de cette réforme, ainsi que l'absence de concertations et le manque de structure dans la façon dont elle est conduite.

20. En février 2008, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur l'organisation du système judiciaire, cette nouvelle législation ayant fait l'objet d'un consensus entre la majorité et les partis de l'opposition.

² Cent membres ont été élus directement dans leur circonscription selon un vote à la majorité et uninominal et quarante à la représentation proportionnelle, d'après les listes nationales des partis politiques.

³ Il a été considéré que la pratique du vote tactique (stratégie dite « de Dushk », du nom de la ville où cette stratégie a été appliquée pour la première fois) allait à l'encontre des dispositions constitutionnelles en matière de proportionnalité et qu'elle était inégalement récompensée dans le système électoral albanais, ce qui pourrait fausser le résultat d'une élection.

⁴ Le représentant du Parti démocratique disposerait ainsi de 42 voix, celui du Parti socialiste, de 33 voix, etc.

21. Le Parlement a mis en place une sous-commission pour la réforme du système judiciaire, celle-ci étant chargée d'élaborer un « Pacte national pour la Justice », qui devra être soumis au vote du Parlement albanais.

22. A la suite de la réforme constitutionnelle du 21 avril 2008, la durée du mandat du Procureur général, qui était illimitée, a été fixée à cinq ans ; elle est désormais conforme à celle de toutes les institutions constitutionnelles. L'actuel Procureur général, M. Ina Rama, a été nommé en novembre 2007, après la révocation, par le Président de la République, du prédécesseur de M. Rama pour violations graves de la loi dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Le décret de révocation a été élaboré sur la base des conclusions de la commission d'enquête créée par le Parlement et chargée d'examiner les travaux effectués par le Procureur général au cours de la période 2006-2007. Les partis de l'opposition ont boycotté cette commission, dont les réunions étaient ouvertes aux médias. L'ancien Procureur général a considéré qu'elle était inconstitutionnelle et a introduit une requête devant la Cour constitutionnelle. Dans sa décision du 20 mai 2008, la Cour s'est concentrée sur le conflit entre les compétences du Parlement et celles du Procureur général de la République. Elle a déclaré que le Parlement n'était pas compétent pour contrôler et évaluer les décisions des procureurs dans les affaires individuelles, sans toutefois se prononcer explicitement sur la constitutionnalité de la commission d'enquête.

23. En mai 2008, le fonctionnement de la Cour supérieure de Justice a été entravé en raison de l'expiration du mandat de six des quinze membres de l'institution. La Constitution dispose que les membres de la Cour supérieure de Justice sont nommés par décret du Président de la République, puis confirmés par un vote au sein du Parlement. En raison d'un désaccord portant sur une autre question entre le Président de la République, la majorité et l'opposition au sein du Parlement, le processus de nomination a été ralenti. Le Président a mis en place une commission ad hoc afin de favoriser l'obtention d'un consensus.

24. Actuellement, 143 affaires contre l'Albanie sont en suspens devant la Cour européenne des droits de l'homme. En 1997, six arrêts ont été publiés, dont cinq ont conclu à des violations de la Convention européenne des droits de l'homme. La plupart de ces affaires concernent le droit à un procès équitable et sont liées au défaut d'exécution d'une décision judiciaire définitive (article 6 § 1)⁵. A la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Beshiri et autres c. Albanie*⁶, de nombreuses affaires liées à la restitution de propriétés et à la violation du droit du requérant de bénéficier d'une compensation pour une nationalisation illégale de terrains⁷ (article 1 du Protocole n° 1) ont été portées devant la Cour.

25. Malgré les efforts du Gouvernement, la corruption reste une pratique courante en Albanie ; elle constitue donc toujours un sérieux problème dans le pays. D'après une enquête de l'IDRA (Institut pour le Développement, la Recherche et les Alternatives) rendue publique au début du mois de mai 2008, près de 92 % de la population estime que la corruption est une pratique courante, et 47 % pense qu'elle a augmenté en 2008⁸.

26. Le Gouvernement a élaboré, en coopération avec le Conseil de l'Europe, une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2007-2013.

V. Autonomie locale

27. Le processus de décentralisation n'en est qu'à un stade initial. La législation adoptée à cet égard n'est pas encore accompagnée des ressources financières adéquates. Cela rend la mise en œuvre très difficile.

28. Initialement prévues le 20 janvier 2007, les élections locales ont été reportées au 18 février 2007 en raison du retard pris dans la conclusion d'accords politiques. Ces élections ont été remportées par le Parti démocrate, qui a bénéficié d'une très légère avance sur le Parti socialiste. Ce dernier est sorti vainqueur dans toutes les principales villes du pays, à l'exception de Shkoder, tandis que le Parti démocrate a remporté le scrutin dans la plupart des régions rurales.

⁵ Voir, par exemple, *Driza c. Albanie* (33771/02) et *Ramadhi et autres c. Albanie* (38222/02), arrêts du 13 novembre 2007.

⁶ Voir *Beshiri et autres c. Albanie* (7352/03), arrêt du 22 août 2006.

⁷ Dans ses arrêts, la Cour appelle l'Etat albanais à prendre d'urgence toutes les mesures législatives, administratives et budgétaires nécessaires afin de garantir que tous les requérants ayant obtenu, en vertu de la loi de 1993 sur la propriété, une compensation au terme de procédures judiciaires se voient attribuer « à bref délai » la somme ou le bien dus. Ces mesures incluent la mise en place d'un fonds adéquat destiné à indemniser les requérants auxquels une compensation pécuniaire a été attribuée.

⁸ Les conclusions de l'enquête de l'IDRA sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.idra-al.org/pdf/en/IDRA-CPE-2008-Survey_Summary-of-Findings_EN.pdf

29. Dans les conclusions de sa mission de suivi, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE déclare que, malgré le fait que les élections locales du 18 février ont effectivement permis aux candidats de s'affronter dans une lutte ouverte, le pays a manqué l'occasion d'organiser un scrutin pleinement conforme aux engagements de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et d'autres critères internationaux garantissant des élections démocratiques. En effet, les partis politiques n'ont pas été à la hauteur des responsabilités que leur confère la loi. La journée de l'élection a certes été calme dans l'ensemble, mais le vote a été entaché par des irrégularités de procédure et des tensions ont été observées çà et là⁹.

30. Par la mise en œuvre de la Recommandation 201 (2006) du Congrès et dans le cadre de la réforme constitutionnelle de janvier 2007, le Parlement a modifié la durée des mandats des conseillers locaux et régionaux et des maires, qui est passée de trois à quatre ans. Ce changement a été bien accueilli par tous les partis politiques, car il donne aux autorités locales l'occasion d'appliquer les programmes pour lesquels ils ont été élus.

31. En vertu d'une loi adoptée en juillet 2007, la Police du bâtiment a été remplacée par un corps d'inspection du bâtiment, conformément aux recommandations du Congrès. Ce nouveau corps d'inspection, organisé aux niveaux local et national, permet aux autorités locales de prendre au sein de leur juridiction des décisions indépendantes sur les constructions illégales.

32. Une nouvelle législation relative aux emprunts locaux a été approuvée en février 2008 visant à accroître les pouvoirs du gouvernement local à cet égard et à assurer la transparence du processus de stabilité macroéconomique.

33. Au cours de notre réunion avec le maire de Tirana, M. Edi Rama, ce dernier a affirmé que ni le processus de décentralisation, ni la mise en œuvre des lois sur l'autonomie locale n'avaient commencé. Malheureusement, la réunion avec le maire de Vlora, M. Shpëtim Gjika, a été annulée par ce dernier à la dernière minute.

VI. Conclusions préliminaires

34. Les autorités restent engagées dans la coopération avec le Conseil de l'Europe.

35. L'avis de la Commission de Venise sur les changements constitutionnels aurait dû être demandé avant leur adoption.

36. La loi sur les médias et la loi sur le Code électoral, toutes deux en cours de préparation, doivent être élaborées en coopération avec le Conseil de l'Europe et sa Commission de Venise.

37. Les prochaines élections parlementaires représentent un défi majeur pour l'Albanie.

38. La législation adoptée doit être mise en œuvre rapidement et doit être conforme aux normes européennes.

39. Tous les partis politiques doivent s'engager pour maintenir la dynamique actuelle de changement politique.

VII. Prochaines étapes

40. Nous prévoyons de présenter un avant-projet de rapport à la Commission lors de la prochaine réunion de cette dernière. Nous espérons que ceci facilitera un débat au sein de l'Assemblée en avril 2009.

⁹ Voir aussi le rapport de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation des élections locales tenues en Albanie le 18 février 2007.

ANNEXE

Programme de la visite d'information à Tirana et Vlora (15-18 septembre 2008)

M. Jaakko LAAKSO, Membre du Parlement
M. David WILSHIRE, Membre du Parlement
Mme Marine TREVISAN, Co-secrétaire de la Commission de suivi

Lundi 15 septembre 2008

Réunions avec des représentants de la société civile et du corps diplomatique (organisées par le Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Tirana)

Mardi 16 septembre 2008

07h30 Départ pour la ville de Vlora

10h00 Rencontre avec le maire de Vlora, M. Shpëtim GJIKA, et le Président du Conseil municipal

10h30 Rencontre avec le Président du district de Vlora, M. Agron SHARRA

11h00 Rencontre avec le représentant de la minorité grecque à Vlora, M. Jorgo TALO

11h30 Rencontre avec le Préfet de Vlora, M. Hasan HALILI

12h00 Visite du Musée de l'indépendance à Vlora

13h00 Déjeuner offert par le maire de Vlora, M. Shpëtim GJIKA

16h00 Départ pour Shijak

18h00 Rencontre avec le représentant de la minorité bosniaque à Shijak, M. Fiqiri KLARI

19h00 Dîner officiel offert par M. Ilir RUSMALI, Président de la Commission permanente parlementaire pour les questions juridiques, l'administration publique et les droits de l'homme

Mercredi 17 septembre 2008

09h00 Rencontre avec le Président du Parlement albanais, Mme Jozefina ÇOBA TOPALLI

09h30 Rencontre avec le Président de la République d'Albanie, M. Bamir TOPI

10h00 Rencontre avec le Premier ministre de la République d'Albanie, M. Sali BERISHA

10h45 Rencontre avec le vice-ministre du gouvernement local, M. Ferdinand PONE

13h00 Déjeuner de travail offert par le Président du Parlement albanais, Mme Jozefina ÇOBA TOPALLI

15h00 Rencontre avec le ministre de la Justice, M. Enkelejd ALIBEAJ

15h45 Rencontre avec le Président de la Cour constitutionnelle, M. Vladimir KRISTO

16h30 Rencontre avec le Président du Tribunal pénal, M. Dritan HALLUNAJ

17h15 Rencontre avec le Président du Conseil supérieur de la justice, M. Kreshnik SPAHIU

18h00 Rencontre avec le Médiateur, M. Emir DOBJANI

18h45 Rencontre avec le Procureur général, Mme Ina RAMA

19h30 Dîner offert par le Président de la délégation parlementaire auprès de l'APCE, M. Aleksandër BIBERAJ

Jeudi 18 septembre 2008

- 09h00 Rencontre avec le maire de Tirana, M. Edi RAMA
- 09h45 Rencontre avec le Président de la délégation albanaise auprès de l'APCE, M. Aleksandër BIBERAJ
- 10h15 Rencontre avec le Président de la Commission permanente parlementaire pour les questions juridiques, l'administration publique et les droits de l'homme, M. Ilir RUSMALI
- 10h45 Rencontre avec le Président de la Commission permanente parlementaire pour l'intégration européenne, M. Ilir META
- 11h30 Rencontre avec le Président du groupe parlementaire du parti démocratique, ainsi qu'avec les Présidents d'autres partis de coalition de la majorité, M. Astrit PATOZI, M. Arjan MADHI, M. Ndue SHPANI, M. Tritan SHEHU, M. Vangjel DULE et M. Petrit GJONI
- 12h00 Rencontre avec le Président du groupe parlementaire socialiste, ainsi qu'avec les Présidents d'autres partis de coalition de l'opposition, Mme Valentina LESKAJ, M. Skënder GJINUSHI, M. Pëllumb XHUFI
- 13h00 Rencontre avec le Vice-Premier ministre, M. Genc POLLO
- 14h00 Déjeuner offert par le Vice-Premier ministre, M. Genc POLLO
- 15h30 Rencontre avec le ministre de l'Intérieur, M. Bujar NISHANI