



**AS/Mon(2009)03 rev.**

9 juin 2009

fmondoc03r\_2009

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

### **Respect des obligations et engagements de l'Albanie**

#### **Avant-projet de rapport<sup>1</sup>**

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

---

<sup>1</sup> Cet avant-projet de rapport a été rendu public par décision de la commission de suivi en date du 5 juin 2009.

## Sommaire

<b>1. INTRODUCTION</b> .....	3
<b>2. PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS DEPUIS JANVIER 2007</b> .....	3
<b>2.1. Développements politiques</b> .....	3
2.1.1. <i>Les élections locales de 2007</i>	
2.1.2. <i>L'élection du Président de la République</i>	
2.1.3. <i>La réforme constitutionnelle</i>	
<b>2.2. L'accident de Gërdec</b> .....	5
<b>2.3. Situation économique</b> .....	5
<b>2.4. Relations internationales</b> .....	5
2.4.1. <i>L'Union européenne (UE)</i>	
2.4.2. <i>OTAN</i>	
2.4.3. <i>Les pays de la région</i>	
<b>3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS</b> .....	7
<b>3.1. Conventions du Conseil de l'Europe</b> .....	7
<b>3.2. Démocratie</b> .....	8
3.2.1. <i>Élections et réforme électorale</i>	
3.2.2. <i>L'Assemblée nationale</i>	
3.2.3. <i>Le gouvernement</i>	
3.2.4. <i>Collectivités locales</i>	
<b>3.3. Prééminence du droit</b> .....	11
3.3.1. <i>Lutte contre la corruption et le crime organisé</i>	
3.3.2. <i>Le fonctionnement de la justice</i>	
<b>3.4. Droits de l'Homme</b> .....	16
3.4.1. <i>Conduite de la police, détention provisoire et conditions pénitentiaires</i>	
3.4.2. <i>Liberté des médias et accès à l'information</i>	
3.4.3. <i>Liberté de religion</i>	
3.4.4. <i>Réforme de la propriété</i>	
3.4.5. <i>Minorités</i>	
3.4.6. <i>Égalité des sexes et violence domestique</i>	
3.4.7. <i>Droits des enfants</i>	
3.4.8. <i>Homosexualité</i>	
3.4.9. <i>Traite des êtres humains</i>	
3.4.10. <i>Protection des données personnelles</i>	
<b>4. LES ETAPES SUIVANTES</b> .....	23
<b>ANNEXES</b> .....	24

## 1. INTRODUCTION

1. L'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 29 juin 1995. Lors de son adhésion, l'Albanie a accepté les obligations qui incombent à tous les Etats membres aux termes de l'article 3 du Statut : l'application des principes de la démocratie pluraliste, la prééminence du droit et le respect du principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Parallèlement, l'Albanie a pris un certain nombre d'engagements spécifiques qu'elle a accepté d'honorer dans des délais précis. Ceux-ci apparaissent dans l'Avis n° 189 (1995) relatif à sa demande d'adhésion au Conseil de l'Europe.

2. Le dernier rapport (doc. 11115) relatif au respect par l'Albanie de ses obligations et engagements a été présenté à l'Assemblée parlementaire le 25 janvier 2007 par M. Platvoet (ancien corapporteur) et M. Wilshire. Celui-ci a conduit à l'adoption de la Résolution 1538 (2007).

3. Le 5 novembre 2007, la Commission a désigné M. Laakso comme corapporteur en remplacement de M. Platvoet, qui a quitté l'Assemblée.

4. Nous avons visité Tirana et Vlora du 15 au 18 septembre 2008. Le 19 novembre 2008, nous avons présenté une note d'information relative à cette visite à la Commission de suivi.<sup>2</sup> Nous avons ensuite préparé le présent avant-projet de rapport afin de recueillir les commentaires de la délégation parlementaire albanaise dans un délai de trois mois maximum. Après examen de ces commentaires, nous présenterons un rapport actualisé à la commission en vue d'un débat à l'Assemblée, si possible plus tard cette année, après les élections générales prévues dans le pays en juin 2009.

5. Nous tenons à remercier la délégation parlementaire de l'Albanie et son secrétariat pour l'excellente organisation du programme en vue de notre visite. Nous avons pu tenir des discussions très franches et obtenir des informations à tous les niveaux.

6. En revanche, l'absence d'un représentant du Conseil de l'Europe à Tirana rend le suivi plus délicat et les représentants de la communauté internationale que nous avons rencontrés lors de notre visite de septembre ont exprimé leurs regrets à ce sujet.

## 2. PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS DEPUIS JANVIER 2007

### 2.1. Développements politiques

7. La vie politique albanaise de janvier 2007 à décembre 2008 a continué à être dominée par les deux principaux partis politiques : le Parti démocrate, qui dirige la majorité au pouvoir, et le Parti socialiste dans l'opposition. Pendant cette période, d'importantes réformes ont été mises en œuvre, notamment la réforme constitutionnelle, la réforme du système judiciaire et l'invitation de l'OTAN.

#### 2.1.1. Les élections locales de 2007

8. Les élections locales, originellement prévues le 20 janvier 2007, ont été reportées au 18 février 2007 en raison de difficultés à parvenir à un accord entre les partis. Ces élections ont été remportées par le Parti démocrate, qui a bénéficié d'une très légère avance sur le Parti socialiste. Le Parti socialiste a obtenu les principales municipalités du pays, à l'exception de Shkoder, tandis que le Parti démocrate est arrivé en tête dans les régions rurales.

9. Conformément à la pratique en vigueur, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'a pas pris part à l'observation de ces élections. Une Mission internationale d'observation des élections incluant une délégation de 17 membres<sup>3</sup> du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a été déployée le jour du scrutin.

<sup>2</sup> Doc. AS/Mon (2008) 30 rev. (déclassifié). Nous avons reçu les commentaires des autorités albanaises sur ce document le 16 janvier 2009 et les avons mis à la disposition de tous les membres de la Commission de suivi. Voir doc. AS/Mon(2009)02.

<sup>3</sup> Voir *Statement of Preliminary Findings and Conclusions by the International Election Observation Mission on the 18 February 2007 Local Elections in Albania* ; voir aussi plus bas le chapitre sur les élections et la réforme électorale.

### 2.1.2. L'élection du Président de la République

10. En juillet 2007, l'élection d'un nouveau président est devenue nécessaire. En vertu de la constitution, le président est élu à la majorité qualifiée des 3/5 de l'ensemble des députés. Cinq votes sont autorisés.

11. Comme le Parti démocrate au pouvoir et ses alliés ne disposaient pas du nombre de sièges requis, un accord avec l'opposition était nécessaire. Les partis ne pouvant parvenir à un accord, le pays s'est trouvé au bord d'une crise institutionnelle.

12. L'opposition considérait que c'était son tour de proposer le nom d'un candidat, puisque le dernier président élu en 2002 avait été proposé par le Parti démocrate, qui se trouvait alors dans l'opposition. En l'absence d'accord, l'opposition a décidé de ne pas participer aux votes. Après avoir boycotté les premiers trois votes, dix membres de l'opposition ont finalement pris part au quatrième.

13. M. Bamir Topi a été élu président de la République le 20 juillet 2008 à la majorité requise des 3/5 de l'ensemble des députés (85 voix) lors du quatrième vote, ce qui a permis d'éviter des élections parlementaires anticipées.

### 2.1.3. La réforme constitutionnelle

14. Le 21 avril 2008, l'Assemblée nationale albanaise a approuvé un train d'amendements à la Constitution par une large majorité. Les petits partis politiques ont voté contre ces changements en se plaignant d'avoir été exclus des discussions et en déclarant que les amendements étaient contraires à la constitution.

15. Les amendements prévoient :

- la transformation du système électoral de système mixte en un système régional proportionnel ;
- certaines modifications du mandat des députés et du président de la République ;
- l'introduction du principe selon lequel le président est élu pour un mandat non-renouvelable ;
- le changement de la procédure d'élection du président de la République, une majorité absolue étant requise aux quatrième et cinquième votes ;
- la modification des règles de dépôt d'une motion de confiance à l'égard du conseil des ministres ;
- la limitation dans le temps du mandat du Procureur général.

16. Ces amendements constitutionnels, malheureusement, n'ont pas été communiqués à la Commission de Venise pour avis avant leur adoption. Toutefois, à la suite d'une décision de la Commission de suivi au cours de la session de juin 2008 de l'Assemblée, l'avis de la Commission de Venise a été demandé.

17. Dans son avis, adopté lors de sa réunion du 12 décembre 2008, la Commission de Venise a conclu :

« Les amendements constitutionnels adoptés en avril 2008 sont généralement conformes aux normes européennes. La majorité des amendements peuvent être considérés comme des améliorations et des éclaircissements du texte existant. Ceci ne s'applique pas aux amendements à l'article 104 sur le vote de confiance et à l'article 149 sur le Procureur général. Le dernier amendement semble en effet constituer un pas en arrière regrettable, nuisible à l'indépendance de cette institution.

*Les amendements aux dispositions électorales de la constitution semblent pour la plupart bienvenus. La constitution contiendra dorénavant des dispositions moins détaillées sur les règles électorales. Ceci est positif, à condition que les règles législatives adoptées soient conformes aux normes européennes. Il sera en particulier essentiel d'assurer dans la loi électorale que les élections continueront à être organisées par un organe indépendant et impartial. Le nouveau système électoral, qui repose sur un système à base de proportionnelle dans les régions, suit le modèle d'autres pays européens. Il semble s'agir d'un modèle positif établissant un équilibre entre le besoin de proximité entre les électeurs et leurs élus et le besoin de représentativité du système, à condition que les circonscriptions électorales ne soient pas trop petites. Pour toutes ces raisons, la mise en œuvre des amendements constitutionnels dans la loi électorale est particulièrement importante. La Commission de Venise est prête à évaluer la législation électorale révisée. »<sup>4</sup>*

---

<sup>4</sup> Voir document CDL-AD(2008)033. Le texte complet de l'avis de la Commission de Venise est reproduit à l'annexe I.

18. Nous aimerions recevoir les commentaires de la délégation albanaise sur l'avis de la Commission de Venise et la manière dont elle envisage sa mise en œuvre. Nous invitons aussi les autorités albanaises à requérir un avis de la Commission de Venise sur la législation électorale révisée.

## **2.2. L'accident de Gërdec**

19. Une explosion s'est produite le 15 mars 2008 à Gërdec, petit village situé à 12 kilomètres de la capitale, sur un site de destruction de munitions. 26 personnes ont été tuées et plus de 300 ont été blessées. Le village a été totalement détruit et les usines proches ont été sérieusement endommagées.

20. Le ministère des Finances a débloqué 13 millions d'euros pour l'indemnisation et la reconstruction. Le 10 juin 2008, il a annoncé que 90% de cette somme avait été distribué. Le 12 juin, le conseil des ministres a affecté 7,5 millions d'euros supplémentaires à la reconstruction des entreprises et à l'aide aux habitants de Manze et Marikaj. En dépit de l'aide financière, la plupart des personnes touchées par le drame ont critiqué la manière dont le gouvernement a fait face à la situation.

21. De nombreuses familles vivant dans la zone affectée ont refusé d'être relogées ailleurs. À la mi-mai 2008, des plaintes relatives à une évaluation erronée des bâtiments endommagés ont donné lieu à une enquête sur des cas d'escroquerie supposée.

22. A ce jour, cinq personnes ont été arrêtées en relation avec l'explosion. Le 16 juin 2008, l'assemblée nationale a levé l'immunité de M. Fatmir Mediu, ancien ministre de la Défense, accusé d'abus de pouvoir par le Procureur général. M. Mediu avait démissionné trois jours après l'explosion.

23. Sept autres fonctionnaires du ministère de la Défense et des directeurs de la société privée en charge de la destruction des munitions ont été inculpées pour négligences et arrêtées.

24. L'enquête est encore en cours concernant l'affaire de l'explosion du dépôt de Gërdec. Le Bureau du procureur général devrait être en mesure de poursuivre son enquête sans interférence politique. En termes de sécurité, la communauté internationale n'a eu de cesse d'exiger le maintien d'un périmètre de sécurité de 800 mètres autour du site de l'explosion en tant que zone d'exclusion et ce, jusqu'à ce que le site soit certifié comme sécurisé.

25. 100.000 tonnes de surplus de munitions, principalement des obus d'artillerie de fabrication russe ou chinoise datant des années 60 ou même plus anciens, sont encore entreposées dans d'anciens dépôts militaires répartis dans toute l'Albanie. Le pays a fait état de son intention de les détruire d'ici à 2010 et reçoit pour cela des aides des Etats-Unis, du Canada et d'autres pays de l'OTAN.

## **2.3. Situation économique**

26. En 2007, le PBN a augmenté de 6%.<sup>5</sup>

27. Le secteur de la construction, par contre, a connu une forte baisse d'activité.

28. La croissance économique a été alimentée par la demande intérieure financée par les emprunts et l'envoi régulier de fonds par les Albanais de l'étranger. Les exportations et l'investissement direct étranger ont aussi augmenté.

## **2.4. Relations internationales**

### *2.4.1. L'Union européenne (UE)*

29. L'Albanie participe au processus de stabilisation et d'association (PSA), qui est le cadre politique communautaire pour les Balkans occidentaux. L'Albanie a signé l'ASA avec l'UE le 12 juin 2006. Ce processus repose sur un partenariat évolutif au sein duquel l'Albanie bénéficie d'une assistance régionale et financière ; il vise également à instaurer une relation contractuelle à long terme avec l'UE avec notamment des mesures d'accompagnement commercial *via* l'accord de stabilisation et d'association (ASA).

---

<sup>5</sup> Voir le rapport annuel de la Banque d'Albanie 2007, disponible sur le site <http://www.bankofalbania.org>, ainsi que le rapport 2008 sur les progrès réalisés par l'Albanie, Commission des Communautés européennes, doc. SEC(2008)2692final du 5 novembre 2008.

30. Sa ratification est en cours.<sup>6</sup> Un accord intérimaire entré en vigueur en décembre 2006 permet à l'Albanie de bénéficier des conditions commerciales de l'ASA. Les dispositions de coopération de l'Accord de 1992 concernant le commerce et la coopération commerciale et économique (TCECA) resteront en vigueur jusqu'à la ratification de l'ASA.

31. En janvier 2006, le Conseil européen a adopté un partenariat européen révisé pour l'Albanie. Ce partenariat européen identifie des priorités à court et moyen terme que l'Albanie doit traiter et fait office de liste de référence pour l'évaluation de son avancement et de moyen de suivi de l'assistance européenne.

32. En juillet 2006, l'Albanie a adopté un plan d'action national, révisable annuellement et visant à mettre en œuvre les recommandations du partenariat européen. L'avancement de ces réformes prioritaires est encouragé et suivi par la Commission européenne (CE), par le biais notamment des rapports annuels relatifs aux progrès réalisés et du dialogue politique et économique.

33. En janvier 2007, un nouvel instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) a remplacé le programme CARDS (assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation) en tant que principal instrument financier européen pour la coopération avec l'Albanie et les autres pays des Balkans occidentaux. Son principal objectif est de rationaliser l'ensemble des mesures d'assistance à la pré-adhésion en les regroupant dans un cadre unique et d'unifier dans la même réglementation à la fois les pays candidats et les candidats potentiels, afin de les assister dans leur alignement progressif sur les normes et les politiques de l'Union européenne. Le document indicatif de planification pluriannuelle 2007-2009 pour l'Albanie, développé dans le cadre de l'IAP, a été adopté en mai 2007 ; l'Albanie percevra une enveloppe totale de 212,9 millions d'euros.

34. Un accord entre l'Union européenne et l'Albanie concernant les procédures de délivrance des visas a été signé en septembre 2007 ; il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008 et facilite les déplacements des citoyens albanais sur le territoire de l'UE. Il complète l'accord de réadmission CE-Albanie entré en vigueur en mai 2006. Ces accords faciliteront les contacts personnels entre citoyens des États membres de l'UE et citoyens albanais.

35. Le 5 novembre 2008, la CE a publié son rapport 2008 relatif aux progrès réalisés par l'Albanie dans ses travaux préparatoires à l'intégration dans l'UE ; celui-ci couvre la période allant d'octobre 2007 à octobre 2008<sup>7</sup>. La Commission a invité l'Albanie à prendre des mesures complémentaires afin de développer une « culture de la démocratie », de renforcer l'état de droit et l'indépendance des institutions nationales et de lutter contre le crime organisé et la corruption.

36. Dans une déclaration du 25 novembre, le Commissaire Olli Rehn a insisté sur la nécessité de garantir que les élections législatives à venir en Albanie se déroulent dans la liberté et l'équité. La Commission s'est félicitée de l'adoption récente par le parlement albanais d'un nouveau code électoral.

37. Le 26 novembre 2008, le ministre albanais des Affaires étrangères, M. Lulzim Basha, a déclaré que son pays déposera bientôt une demande formelle d'adhésion à l'UE.

#### 2.4.2. OTAN

38. Les relations entre l'OTAN et l'Albanie remontent à 1992, époque à laquelle le pays a rejoint le Conseil de coopération nord-atlantique (devenu depuis 1997 Conseil de partenariat euro-atlantique). Ces relations se sont développées en 1994, lorsque l'Albanie a rejoint le Partenariat pour la paix.

39. En avril 2008, l'Albanie a été invitée à ouvrir les négociations avec l'Alliance atlantique en vue de son adhésion. Le 9 juillet 2008, les Alliés de l'OTAN ont signé des accords d'adhésion avec l'Albanie et le processus de ratification est en cours. Au cours de la période devant conduire à son adhésion, l'OTAN impliquera l'Albanie dans les activités de l'Alliance dans la plus grande mesure possible et continuera à lui apporter soutien et assistance, notamment au travers du Plan d'action pour l'adhésion.

---

<sup>6</sup> Actuellement, seuls deux États membres de l'UE n'ont pas encore ratifié l'ASA avec l'Albanie, à savoir la France et la Grèce.

<sup>7</sup> *Albania 2008 Progress Report*, Commission des Communautés européennes, doc. SEC(2008)2692 final du 5 novembre 2008

### 2.4.3. Les pays de la région

40. L'Albanie a continué à encourager de bonnes relations multilatérales et bilatérales avec ses partenaires régionaux.

41. La proclamation de l'indépendance du Kosovo par le parlement du Kosovo en février 2008 a été accueillie favorablement par l'Albanie. L'Albanie a reconnu l'indépendance du Kosovo et soutient sa reconnaissance par d'autres Etats.

42. Les relations avec l'« ex-République yougoslave de Macédoine » ont continué à se développer et un certain nombre de réunions politiques et techniques ont eu lieu. Un mémorandum relatif à la coopération entre les Bureaux des procureurs généraux des deux pays a été signé et l'accord de coopération culturelle est entré en vigueur. À la fin de 2007, le gouvernement de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » a décidé de mettre en place un régime de délivrance de visas ; les deux gouvernements ont décidé, en février 2008, d'autoriser la libre circulation des personnes entre leurs pays respectifs.

43. Les relations avec le Monténégro se sont développées et l'Albanie a ouvert une ambassade à Podgorica. Les deux pays ont établi le premier point de traversée de leur frontière commune dans les Balkans occidentaux à Muriqan/Sokobine.

44. Les relations avec la Croatie, la Bosnie Herzégovine et la Serbie restent positives et stables. Les échanges commerciaux restent toutefois relativement limités.

## 3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS

### 3.1. Conventions du Conseil de l'Europe

45. L'Albanie a rempli presque tous ses engagements formels contractés lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe de signer et ratifier les conventions dans les délais convenus. A ce jour, 70 conventions du Conseil de l'Europe ont été ratifiées par l'Albanie.

46. Le 6 février 2007, l'Albanie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la répression du terrorisme, la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme. Elle a également ratifié le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres formes de peines et de traitements cruels ou dégradants (UNCAT). Le système indépendant de surveillance des lieux de détention requis par cette convention a commencé à fonctionner en janvier 2008.

47. Suite à la ratification du Protocole n° 13 à la CEDH (abolition de la peine de mort dans tous les cas), l'Assemblée nationale albanaise a adopté des amendements au code pénal des armées abolissant la peine de mort dans les situations de guerre.

48. La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires reste la seule Convention du Conseil de l'Europe mentionnée dans l'Avis relatif à l'accession de l'Albanie. En effet, elle ne l'a ni signé, ni ratifié, en dépit des nombreuses invitations de l'APCE à le faire.<sup>8</sup>

49. Le 31 janvier 2003, l'Albanie a ratifié le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Toutefois, elle a signé les accords de l'article 98 avec les États-Unis d'Amérique, ce qui exclut les extraditions de ressortissants et personnels militaires nord-américains de l'Albanie. Le Commissaire aux droits de l'homme, dans son rapport relatif à sa visite de 2007 en Albanie<sup>9</sup>, a soutenu avec vigueur le principe selon lequel les individus suspectés de crime contre l'humanité, de génocide et de crimes de guerre devraient être rendus à la justice quelle que soit leur nationalité.

<sup>8</sup> Voir Avis n° 189 (195), alinéa 17 (xi), Résolution 1377 (2004), par. 17, et Résolution 1538 (2007), par. 10.

<sup>9</sup> Voir rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Albanie, 27 octobre-2 novembre 2007, Strasbourg, 18 juin 2008, CommDH(2008)8.

## 3.2. Démocratie

### 3.2.1. Élections et réforme électorale

50. La Résolution 1538 (2007)<sup>10</sup> attachait une grande importance aux élections locales de février 2007, qu'elle considérait comme un test majeur de la capacité des autorités albanaises à organiser des élections libres et équitables.

51. En revanche, les élections locales de 2007 ont été considérées par le rapport de l'OSCE-BIDDH comme n'ayant respecté que de manière partielle les engagements de l'OSCE et les autres normes internationales relatives aux élections démocratiques. Selon ce rapport, bien que les amendements du cadre juridique électoral aient été adoptés suite à un accord politique de dernière minute et non pas à un effort global de réforme électorale, ils traitaient un certain nombre de recommandations antérieures de l'OSCE-BIDDH.<sup>11</sup>

52. S'agissant des élections générales, la réforme constitutionnelle de 2008 a fait passer le système électoral d'un système mixte<sup>12</sup> à un système proportionnel régional.<sup>13</sup> Le nouveau système rend impossible l'application des stratégies dites de « Dushk ».<sup>14</sup>

53. Depuis les amendements constitutionnels de 2008, le statut de la Commission électorale centrale (CEC) a été modifié : d'organe constitutionnel, celle-ci est devenue un organe créé par la loi (le code électoral). Ce changement ne devrait affecter ni le fonctionnement, ni la mission de la CEC.

54. La commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale, créée par le parlement le 30 juin 2008 (suite à l'incapacité des commissions antérieures de parvenir à un accord), a continué à travailler à la préparation des amendements au code électoral. Le droit de veto des deux principaux partis politiques a été supprimé. Il s'agissait ainsi de faciliter l'avancement des travaux, les élections parlementaires devant avoir lieu d'ici à l'été 2009.

55. Les principaux partis politiques s'étaient déclarés prêts à achever la réforme du code électoral avant la fin juillet 2008 mais le processus a pris plus longtemps. Le nouveau code électoral a finalement été adopté par l'assemblée nationale le 19 novembre 2008. Le président a renvoyé le texte devant l'assemblée nationale en faisant part de ses préoccupations au sujet des délais prévus pour fixer la date des deux prochaines élections parlementaires. Celle-ci a approuvé à une très large majorité le nouveau code électoral une deuxième fois le 29 décembre 2008 après avoir adopté un amendement tenant compte des préoccupations exprimées par le président. Le nouveau code électoral a été promulgué par le président le 31 décembre 2008. La date des prochaines élections parlementaires a été fixée au 28 juin 2009.

56. En vertu de ce nouveau code, les commissions électorales seront composées de représentants des deux partis les plus importants. Les plus petits partis craignent que de ce fait, leurs votes ne soient pas décomptés et voient ce changement comme la fin de tout espoir de pouvoir être représentés au sein de la nouvelle assemblée à l'issue des prochaines élections législatives.

57. Les élections législatives de 2009 permettront réellement de tester la maturité démocratique de l'Albanie. L'enjeu maintenant est la mise en œuvre du code électoral.

58. Le nouveau registre national des citoyens a été officiellement adopté le 27 novembre 2008 et tous les bureaux de l'état civil devaient commencer à l'utiliser en décembre 2008. Le véritable test de ce système réside dans la précision de son actualisation quotidienne par les services d'état civil.

59. Le ministère de l'Intérieur a commencé à produire de nouvelles cartes d'identité.

---

<sup>10</sup> Voir doc. 11115, Rapport de la Commission pour le respect des obligations engagements des États membres du Conseil de l'Europe. Texte adopté par l'Assemblée le 25 janvier 2007.

<sup>11</sup> Voir *Statement of Preliminary Findings and Conclusions by the International Election Observation Mission on the 18 February 2007 Local Elections in Albania*

<sup>12</sup> 100 membres ont été élus directement dans leur circonscription selon un vote à la majorité et uninominal et 40 à la représentation proportionnelle, d'après les listes nationales des partis politiques.

<sup>13</sup> Voir plus haut les paragraphes 17 et 18 sur l'Avis de la Commission de Venise à propos de la réforme constitutionnelle qui évalue de manière positive les changements introduits dans le système électoral.

<sup>14</sup> L'utilisation de stratégies de vote (dites de « Dushk » d'après le nom de la ville où cette pratique a été employée pour la première fois) a été considérée comme contraire aux dispositions constitutionnelles relatives à la proportionnalité et comme générant des disproportions de nature à modifier les résultats électoraux.



60. Avec l'assistance du Conseil de l'Europe, le ministère albanais de la Justice a élaboré une nouvelle loi relative à la protection des données personnelles, approuvée par l'Assemblée nationale en mars 2008. Grâce à un financement important de la Commission européenne, les données d'état civil de 4,2 millions de citoyens ont été informatisées avant juillet 2008.

61. En août 2008, le ministère de l'Intérieur a commencé à émettre des fiches d'état civil imprimées dans les bureaux d'état civil de Tirana et de deux autres localités. L'ensemble des 320 bureaux d'état civil devaient être en mesure d'émettre des actes de naissance sous forme imprimée à partir d'octobre 2008.

62. Au cours de notre visite de septembre 2008, 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.

### 3.2.2. L'Assemblée nationale

63. Depuis le dernier rapport, l'assemblée nationale albanaise a fait régulièrement des progrès dans l'affirmation de son rôle spécifique au sein du cadre constitutionnel. Il a également installé un nouveau système de vote moderne.

64. Les amendements à la constitution et au code électoral adoptés en janvier 2007 avant les élections locales, la réforme constitutionnelle d'avril 2008 et la réforme du système judiciaire en 2008 montrent le rôle croissant du parlement comme lieu de discussion et son aptitude à trouver un accord entre les partis.

65. L'accord entre les partis a aussi pu être obtenu lors de la préparation du Sommet de Bucarest de l'OTAN d'avril 2008, permettant ainsi à l'Albanie d'adhérer à l'Organisation. Une poursuite de la coopération sera nécessaire pour maintenir les progrès.

66. La détermination du parlement à réformer le système judiciaire s'est traduite par la création en février 2008 d'une sous-commission pour le développement du Pacte national sur la justice. Le Pacte a été approuvé par le parlement en mars 2008.

67. Le travail de la commission ad hoc créée en septembre 2006 pour enquêter sur la vérification des actifs, le népotisme et les conflits d'intérêt des hauts fonctionnaires de l'Etat et des personnes de leur entourage pendant la période 1996-2006 a été bloqué dès le départ par les membres de l'opposition qui ont décidé de ne pas participer à ses activités. Ils souhaitaient limiter son mandat à la vérification des actifs, au népotisme et aux conflits d'intérêts du Premier ministre Berisha et des membres de sa famille.

68. Le 25 octobre 2007, le Parti démocrate a mis en place une nouvelle commission d'enquête dans le but de contrôler les activités du Procureur général pendant la période 2006-2007. Le rapport final de la commission, qui énumérait un certain nombre de violations graves commises par le Procureur général dans l'exercice de ses fonctions, a conduit ultérieurement à son renvoi par le président de la République.

69. L'opposition a boycotté les réunions de la commission d'enquête, qu'elle considérait comme illégale. Pour sa part, l'ancien Procureur général a considéré qu'elle était inconstitutionnelle et a introduit une requête devant la Cour constitutionnelle.

70. Dans sa décision du 20 mai 2008, la Cour s'est concentrée sur le conflit entre les compétences du Parlement et celles de l'institution 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.

71. Lors de la visite sur place, certains de nos interlocuteurs ont fait état d'un manque de transparence et d'une absence de débat public sur certains sujets importants abordés au parlement. L'adoption hâtive par le parlement le 22 décembre 2008, avec les seules voix des députés de la majorité au pouvoir, d'une loi de « lustration » fortement contestée, malgré les vives inquiétudes exprimées publiquement, notamment par la communauté internationale, en est un exemple récent. La loi en question a des implications constitutionnelles et politiques graves. Son adoption a suscité des prises de position critiques de la part des organisations internationales et des représentations diplomatiques à Tirana, y compris le Secrétaire général du Conseil de l'Europe.<sup>15</sup> Nous rappelons à cet égard la Résolution 1096 (1996) de l'Assemblée

---

<sup>15</sup> L'analyse de la loi par les experts du Conseil de l'Europe fait apparaître plusieurs sujets de préoccupation du point de vue des normes du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne : la portée très étendue de la loi eu égard aux catégories de fonctionnaires affectés et le fait qu'elle couvre les personnes actuellement en poste ; l'équité et la

parlementaire sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes, dans laquelle l'Assemblée recommandait que les mesures individuelles de « lustration » n'excèdent pas cinq ans, que le processus de « lustration » soit achevé au 31 décembre 1999 et que les mesures en question ne s'appliquent pas aux candidats aux élections.

72. Nous avons reçu les commentaires sur la loi de « lustration » envoyés par la Président de l'Assemblée nationale au Secrétaire général du Conseil de l'Europe dans une lettre datée du 8 janvier 2009<sup>16</sup>. Nous aimerions recevoir à ce propos les commentaires de la délégation parlementaire albanaise, tant des partis de la majorité que de ceux de l'opposition. Nous présenterons ultérieurement notre position à la commission dans le projet de rapport actualisé.

73. Le 9 janvier 2009 (après l'élaboration du projet de rapport), Mme Joséphine Topalli, Présidente du Parlement, a adressé une lettre au Président de l'Assemblée parlementaire, M. Lluís Maria de Puig, l'informant que M. Ilir Rusmali, Député du Parti démocratique et Président de la Commission parlementaire pour les questions juridiques, l'administration publique et les droits de l'homme, devenait membre et Président de la délégation albanaise auprès de l'APCE pour 2009, en remplacement de M. Aleksandër Biberaj.

74. D'après les informations communiquées à des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et notamment aux corapporteurs, certains parlementaires albanais estiment que la révocation de M. Biberaj s'est effectuée dans des conditions contraire au règlement du Parlement albanais.

75. En conséquence, les pouvoirs de la délégation albanaise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont été contestés pour des raisons formelles le jour de l'ouverture de la partie de session de janvier 2009. La Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'Assemblée a élaboré un rapport sur la question et l'Assemblée prendra sa décision définitive le jeudi 29 janvier 2009. La nouvelle délégation albanaise siègera provisoirement au sein de l'Assemblée jusqu'à cette décision, en jouissant de ses droits de vote et d'expression, mais ne votera pas sur ses propres pouvoirs.

76. Nous devons, à présent, établir de manière claire et précise ce que doit être un processus démocratique et nous aimerions que la délégation albanaise nous donne davantage d'informations sur cette révocation.

77. Compte tenu de ces événements récents et de l'imminence des élections prévues en juin, nous souhaiterions nous rendre en Albanie au cours des prochaines semaines et recueillir toutes les informations voulues sur cette question ainsi que sur la loi relative à la lustration.

### 3.2.3. Le gouvernement

78. Le gouvernement actuel travaille à la mise en œuvre du manifeste de 2005 du Parti démocrate. Cette mise en œuvre comprend l'établissement d'une « stratégie nationale pour le développement et l'intégration » et d'un « processus budgétaire à moyen terme dans le cadre d'un système de planification intégré ». Ceci exige du Département pour la stratégie et la coordination des donneurs l'établissement, en collaboration avec le ministère des Finances et le ministère de l'Intégration européenne, d'un « calendrier annuel du système de planification intégré ».

79. La stratégie nationale pour 2007-2013 a été approuvée par le conseil des ministres le 12 mars 2008. Elle définit les priorités de l'action publique qui, pour pouvoir être mises en œuvre, doivent être traduites en programmes de dépenses à moyen terme.

80. Pour la première fois, la stratégie nationale résultait de consultations exhaustives menées avec un large éventail de parties intéressées, allant des différents niveaux de l'administration publique aux parlementaires, en passant par la société civile, les universitaires et les experts, les organisations professionnelles, les collectivités locales et les donneurs.

---

proportionnalité de la procédure de « lustration » ; la sévérité des sanctions et l'absence de limite dans le temps. Le texte complet de la déclaration de M. Terry Davis, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, est reproduit à l'annexe II.

<sup>16</sup> Ils sont reproduits dans l'Annexe III avec la réponse du Secrétaire Général en date du 14 janvier 2009.

81. Pour renforcer le rôle de la société civile et sa participation au processus d'élaboration des politiques, le gouvernement a entériné la création d'un Fonds pour la société civile, dont le but est de soutenir le développement de la société civile en Albanie. Ce fonds bénéficie d'une enveloppe de 1,3 millions d'euros.

82. Suite à la réforme de l'administration publique, certaines institutions et organisations qui lui étaient assujetties ont fusionné, ce qui a réduit de 16 % le nombre de postes de fonctionnaires et de 33 % les postes administratifs et de soutien. Les salaires du secteur public ont augmenté de 5 à 70 % selon les catégories.<sup>17</sup>

83. Le programme de formation des fonctionnaires a été révisé afin de mieux tenir compte des besoins actuels. Une nouvelle loi relative à l'organisation de la police délègue la responsabilité des ressources humaines, matérielles et financières du ministère de l'Intérieur à la police elle-même.

84. Nous sommes convaincus qu'une assistance pratique sera nécessaire pour assurer la poursuite des progrès et de la mise en œuvre de ces réformes si nécessaires.

#### 3.2.4. Collectivités locales<sup>18</sup>

85. Le manque de moyens financiers rend très difficile la mise en œuvre de la décentralisation.

86. Lors de la mise en œuvre de la Recommandation 201 (2006) du Congrès dans le cadre de la réforme constitutionnelle de janvier 2007, le parlement a prolongé de trois à quatre ans la durée du mandat des conseillers locaux et régionaux et des maires. 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.

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

88. Un nouveau cadre légal régissant les emprunts des autorités publiques locales a été approuvé en février 2008. La loi en question vise à renforcer les pouvoirs des autorités locales et à assurer la transparence des processus et la stabilité économique.

89. Lors de notre rencontre en septembre 2008, M. Edi Rama, maire de Tirana, nous a déclaré qu'à son avis, ni le processus de décentralisation, ni la mise en œuvre de la législation sur l'autonomie locale qui a été adoptée n'ont encore commencé.

### 3.3. Prééminence du droit

#### 3.3.1. Lutte contre la corruption et le crime organisé

90. La corruption et le crime organisé ont été considérés par l'APCE comme la « menace la plus importante pour le fonctionnement des institutions démocratiques et la prééminence du droit en Albanie ».<sup>19</sup>

91. Dans sa Résolution 1538 (2007), l'Assemblée parlementaire salue les mesures prises par le gouvernement albanais pour établir et appliquer une politique de tolérance zéro en matière de lutte contre le crime organisé, la traite des êtres humains et la corruption.

92. 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. Le fait que cette nouvelle stratégie couvre une longue période révèle un changement positif : les solutions à court terme cèdent la place à des mesures plus efficaces et durables. Le gouvernement continue de considérer la lutte contre la corruption et le crime organisé comme sa principale priorité.

93. Malgré les efforts engagés par le gouvernement, la corruption est toujours répandue et demeure un problème très grave en Albanie. D'après une enquête de l'IDRA (Institut pour le développement, la

<sup>17</sup> *Albania 2007 Progress Report*, Commission des Communautés européennes, doc. SEC(2007)1429 du 6 novembre 2007

<sup>18</sup> Voir également les sections 2.1.1, sur les élections locales de 2007, et 3.2.1 sur les élections et la réforme électorale

<sup>19</sup> Résolution 1377 (2004) de l'APCE

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 2008.<sup>20</sup>

94. Selon le dernier rapport d'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) d'octobre 2007<sup>21</sup>, l'Albanie a appliqué ou pris en compte de façon satisfaisante un peu plus de la moitié des treize recommandations formulées dans le rapport du deuxième cycle d'évaluation. Quatre recommandations n'ont été appliquées qu'en partie et deux recommandations n'ont pas été appliquées. Les recommandations du GRECO comprenaient la mise en œuvre de mesures d'incitation à déclarer la corruption et d'une nouvelle législation introduisant la responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent. Les recommandations visant à faire participer à la lutte contre la corruption les personnes et institutions soumises à l'obligation de déclarer les transactions soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux, ainsi que les comptables et auditeurs privés, n'ont pas encore été appliquées.

95. D'après Transparency International, le gouvernement actuel s'est exprimé en faveur des réformes anti-corruption qu'il soutient depuis plusieurs années et qui semblent donner de premiers résultats. La « task force » officielle créée pour lutter contre la corruption et la criminalité économique a permis d'accroître le nombre de fonctionnaires poursuivis et condamnés pour corruption, confirmant ainsi au public qu'il est possible de réprimer la corruption en Albanie. En 2007, 224 fonctionnaires ont été impliqués dans des affaires de corruption ou d'abus de pouvoir ; 53 d'entre eux ont été arrêtés et poursuivis. Une approche systémique a également été adoptée pour réduire la corruption dans l'administration fiscale, les achats publics et les services aux entreprises, ce qui a permis de moderniser ces services. L'introduction de systèmes informatisés dans le secteur des impôts, des achats publics et de l'octroi de licences aux entreprises a contribué à réduire les possibilités d'extorsion.<sup>22</sup>

96. Les capacités institutionnelles d'enquête et de poursuite des infractions de corruption ont été renforcées par la création au sein du Bureau du procureur d'une nouvelle « task force de lutte contre la corruption et la criminalité économique » qui coordonne le travail des organes de police et de renseignement. Dans la récente réorganisation de la police, les structures chargées de prendre en charge les crimes économiques et financiers ont été élevées au niveau d'un directorat et une section spéciale anti-corruption a été créée. Les enquêtes dans les affaires de corruption ont conduit à l'arrestation d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Des procureurs, des membres de la police judiciaire et des juges ont été poursuivis en justice en vertu de la législation anti-corruption.

97. Une loi sur les conflits d'intérêts a été adoptée en 2007.

98. L'Inspection générale pour la déclaration et l'audit des actifs (IGDAA), un organe indépendant qui collecte les déclarations de revenus des fonctionnaires, a réalisé des progrès dans le contrôle de l'obligation de déclaration des actifs. Le 13 mars 2008, un accord de coopération dans la lutte contre la corruption a été signé entre l'IGDAA, le Bureau du procureur et la police. Suite à cet accord, l'IGDAA a présenté début juin 2008 au Bureau du procureur les dossiers de 22 fonctionnaires ayant négligé ou refusé de soumettre une déclaration.

99. En septembre 2007, le Bureau du procureur a arrêté six hauts fonctionnaires accusés de corruption, parmi lesquels l'ancien vice-ministre des Travaux publics, des Transports et des Télécommunications, le directeur général des ponts et chaussées et le directeur des approvisionnements publics. Ces personnes étaient accusées de participation à un système d'extorsion de fonds en relation avec les appels d'offres dans le secteur de la construction. Le 19 mai 2008, la cour d'appel de Tirana a déclaré l'ancien vice-ministre et trois hauts fonctionnaires du ministère coupables de corruption en les condamnant à une peine d'emprisonnement.

100. Un certain nombre de représentants publics locaux anciens ou actuels font l'objet d'une enquête pour abus de pouvoir ou corruption, notamment pour octroi irrégulier de permis de construire ou pour des atteintes aux droits fonciers.

101. En août 2007, le ministère public avait ouvert 555 affaires d'abus de fonctions officielles, de décisions arbitraires et d'irrégularités dans les appels d'offres publics. Parmi ces affaires, 36 portaient spécifiquement

<sup>20</sup> 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](http://www.idra-al.org/pdf/en/IDRA-CPE-2008-Survey_Summary-of-Findings_EN.pdf)

<sup>21</sup> Greco RC-II (2007) 12.

<sup>22</sup> Voir *The annual Corruption Perceptions Index 2008, 2008 Corruption Perceptions Index 2008 Regional Highlights : South Eastern Europe and Central Asia*, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

sur des cas de corruption. 28 affaires ont donné lieu à une enquête et 17 personnes ont été poursuivies.<sup>23</sup> Nous aimerions recevoir des données actualisées sur ces affaires.

102. En septembre 2007, un projet de loi sur la simplification des procédures de levée de l'immunité parlementaire, signé par un groupe de députés de la majorité, a été présenté à la commission parlementaire des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme.

103. Au sein de cette commission, les membres de l'opposition ont considéré que la proposition était inconstitutionnelle au motif que, pour que le projet puisse être adopté, il était d'abord nécessaire de modifier les dispositions afférentes de la constitution.

104. Cédant aux pressions des partis de la majorité en faveur de l'adoption de la loi, certains députés du Parti socialiste ont renoncé à leur immunité. Cette décision n'a pas été suivie d'effets concrets à ce jour.

105. En décembre 2007, l'immunité parlementaire de M. Lulzim Basha, ancien ministre des Travaux publics, des Transports et des Télécommunications et actuellement ministre des Affaires étrangères, a été levée à la demande du Procureur général pour lui permettre d'enquêter sur des allégations d'abus de fonctions officielles et de corruption en relation avec la construction de la route Rreshen-Kalimash (voir ci-dessus).

106. A la suite du drame de Gërdec, le parlement a également décidé, par un vote du 16 juin 2008, la levée de l'immunité de M. Fatmir Mediu, ancien ministre de la Défense, après que le Parti socialiste ait déclaré que l'extension des procédures sur plus d'un mois montrait clairement la volonté de la majorité de ne pas collaborer avec les autorités judiciaires.

107. Suite à l'enquête de l'IDRA, le Premier ministre a réitéré son souhait de faire voter une loi pour simplifier la procédure de levée de l'immunité parlementaire. Les leaders de l'opposition semblent approuver en principe cette proposition mais demandent la tenue d'une véritable consultation publique. Lors de la visite sur place en septembre 2008, nos interlocuteurs semblaient s'accorder sur la nécessité d'une telle réforme mais paraissaient avoir des difficultés à trouver un terrain d'entente entre partis sur les modalités à suivre à cette fin.

108. Un certain nombre d'arrestations de chefs de file du crime organisé, tant sur le territoire albanais qu'à l'étranger, ont amélioré la sécurité dans les villes du pays et ont permis de renforcer la confiance de la population envers la police.<sup>24</sup>

109. La répression policière des crimes graves s'est améliorée et le plus souvent, les suspects ont été arrêtés dans les 48 heures. Un nouvel équipement tactique et d'enquête a été mis en place, augmentant ainsi la capacité de la police à prendre en charge le crime organisé et les vols à main armée.

110. La coopération entre Interpol Tirana et ses correspondants, notamment dans les pays voisins, s'est améliorée. Cela a permis d'exécuter un nombre considérable de mandats d'arrêt internationaux et d'extrader nombre de suspects en Albanie à des fins de comparution devant les tribunaux. La coopération avec les pays voisins dans la lutte contre les vols de véhicules s'est aussi améliorée.

111. L'enquête et la poursuite de la corruption dans la police et la magistrature continuent à requérir une plus grande attention. Aucun progrès notable n'a été réalisé pour renforcer la stratégie et la coordination entre les fonctionnaires de la police et les organes chargés de la supervision des dépenses et des achats publics.

112. Des initiatives ont été lancées pour développer la lutte contre la corruption au sein de l'administration des douanes et un numéro de téléphone spécial a été rendu public pour déclarer les soupçons d'actes de corruption parmi les membres du personnel des douanes.

113. Pour détecter et faire cesser les pratiques corrompues et éviter les conflits d'intérêts, l'efficacité de la commission disciplinaire et du service chargé des questions éthiques au sein de la Direction générale des douanes a été renforcée, notamment afin de faire connaître et de réprimander les actes de corruption qui peuvent se produire parmi les agents des douanes. La commission disciplinaire a enquêté sur 48 allégations

<sup>23</sup> Les données sont disponibles dans les *Country Reports on Human Rights Practices 2007*, publiés par le *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labour, U.S. Department of State* le 11 mars 2008.

<sup>24</sup> *Albania 2007 Progress Report*, Commission des Communautés européennes, doc. SEC(2007)1429 du 6 novembre 2007.

de corruption ; 5 agents des douanes ont été renvoyés et des mesures disciplinaires ont été prises à l'encontre des autres.

114. L'informatisation de l'administration du fisc demeure une priorité. Elle permettra la mise en œuvre du programme de gestion informatisée de la collecte des impôts.

115. Un système informatisé des achats publics est opérationnel depuis décembre 2007. Ce système joue maintenant un rôle important pour réduire la corruption en permettant au secteur privé de surveiller effectivement les procédures d'approvisionnement public. Afin d'améliorer la transparence et de lutter contre la corruption, l'organe de gestion des achats publics a rendu public un numéro de téléphone pour la déclaration des actes de corruption.

116. Le Bureau du médiateur des achats a également réceptionné de nombreuses plaintes pour irrégularités dans les processus d'achats publics. Il a ouvert des procédures d'enquête administrative en relation avec un certain nombre d'entre elles.

117. La coopération avec les pays de la région dans la prévention et la lutte contre la corruption s'est améliorée. L'Albanie a ratifié en août 2008 le Mémoire d'accord entre les gouvernements de la République d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de la République de Croatie, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la République de Bulgarie, de la République de Moldova, de la République du Monténégro et de la République de Serbie sur la coopération en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de l'Initiative anti-corruption de l'Europe du Sud-Est.

118. Un bureau de l'Initiative régionale de lutte contre la corruption a été créé. Le gouvernement albanais a été l'un des premiers pays à soutenir financièrement l'Initiative.

119. Le Plan national de lutte contre le trafic de véhicules volés a été approuvé en février 2008. Il rassemble la police, l'administration des douanes et les autorités chargées de la délivrance des certificats d'immatriculation, ainsi que les trésoreries. Mais le manque de coordination entre ces différents organes pèse lourdement sur les résultats.

### 3.3.2. Le fonctionnement de la justice

120. En matière de prééminence du droit en Albanie, une des principales préoccupations du Conseil de l'Europe est la faiblesse du judiciaire qui est doté d'un personnel mal rémunéré et partiellement corrompu. La mise en œuvre des décisions nationales de justice, bien qu'elle aille s'améliorant, resterait insuffisante.

121. Cent-cinquante affaires contre l'Albanie sont actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme. Au cours de la période couverte par le rapport, sept arrêts ont été rendus. Dans six d'entre eux, la Cour a conclu à une violation. La plupart des affaires concernent le droit à un procès équitable et sont liées au défaut d'exécution d'une décision de justice définitive (Article 6, par. 1)<sup>25</sup>. A la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Beshiri et autres c. Albanie*<sup>26</sup>, 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 terrains<sup>27</sup> (Article 1 du Protocole n° 1) ont été portées devant la Cour.

122. La réforme du judiciaire est en cours et les autorités ont réaffirmé leur engagement à renforcer la prééminence du droit dans le pays. De l'avis des dirigeants d'opposition, des observateurs internationaux et des représentants d'ONG que nous avons rencontrés, cette réforme est conduite avec précipitation et sans coordination.

123. En février 2008, le parlement a adopté une nouvelle loi sur l'organisation du judiciaire, laquelle a bénéficié du soutien du gouvernement et des partis d'opposition. Cette loi n'a toutefois été adoptée qu'à l'issue d'une longue période de consultations avec les groupes intéressés et avec l'aide d'un groupe

<sup>25</sup> Voir, par exemple, *Driza c. Albanie* (33771/02) et *Ramadhi et autres c. Albanie* (38222/02), arrêts du 13 novembre 2007

<sup>26</sup> Voir *Beshiri et autres c. Albanie* (7352/03) arrêt du 22 août 2006

<sup>27</sup> Dans ses arrêts, la Cour appelle l'Albanie à prendre d'urgence toutes les mesures législatives, administratives et budgétaires nécessaires en vue de garantir que tous les requérants ayant obtenu une compensation en vertu de la loi de 1993 sur la restitution des propriétés et l'indemnisation (loi sur la propriété) se voient attribuer « à bref délai » la somme ou le bien dus. Ces mesures doivent inclure la création d'un fonds approprié destiné à indemniser les requérants auxquels une compensation pécuniaire a été attribuée.

d'experts. En mars 2008, un Pacte national sur la justice a été adopté par les principaux partis politiques. Toutefois, une stratégie de réforme claire et une vision pour le judiciaire continuent de faire défaut.

124. La nouvelle loi sur le judiciaire améliore les critères relatifs à la carrière des juges, à l'évaluation de leurs compétences professionnelles, à leurs droits et à leurs obligations. Pour la première fois, la loi définit des critères objectifs pour la nomination des présidents des tribunaux et fixe leur mandat. La loi établit le fondement juridique pour la création et l'organisation des tribunaux administratifs.

125. La loi institue un système progressif de rémunération pour chaque juge. Ce système, qui est ouvert aux seuls diplômés de l'Ecole de magistrature, définit également des critères clairs pour la carrière des juges. Toutefois, la loi omet de clarifier les compétences distinctes des inspections du ministère de la Justice et du Conseil supérieur de la justice.

126. Le Conseil supérieur de la justice a engagé la mise en place d'un nouveau mécanisme pour l'évaluation des compétences professionnelles des juges siégeant dans les instances inférieures, qui progresse lentement.

127. Le nombre des tribunaux de district a été réduit par décret de 29 à 21, ce qui devrait améliorer l'efficacité de ces instances. La capacité des tribunaux à gérer leur budget a été améliorée de manière significative.

128. La construction, à Tirana, d'un nouveau bâtiment destiné à abriter le tribunal pour les crimes graves est en passe d'être achevée. Le système d'administration des affaires civiles a été étendu à tous les tribunaux de district et à toutes les cours d'appel du pays. Toutefois, les procédures restent lentes et continuent de manquer de transparence<sup>28</sup>.

129. Les infrastructures judiciaires demeurent de mauvaise qualité, notamment au tribunal de district et à la Cour d'Appel de Tirana. Les tribunaux continuent de manquer d'espace pour les salles d'audience, les archives et le matériel, ce qui a, entre autres, pour effet de nuire à la transparence, le public n'étant pas en mesure d'assister à tous les procès.

130. Le manque de bureaux et d'équipement pour les huissiers et le peu d'assistance accordée par d'autres autorités, telles que la police et le Bureau d'enregistrement des biens fonciers contribuent également à retarder l'exécution des jugements. L'application des décisions de justice dans les affaires impliquant des institutions de l'Etat dépasse souvent le délai de six mois prévu par la loi.

131. En octobre 2008, le Conseil des Ministres a approuvé une série de projets de lois sur la profession de juriste, les notaires, les tribunaux administratifs et le bureau des huissiers, en vue d'aligner la législation nationale sur les normes de l'Union européenne. Ces projets ont été adoptés sans avoir fait l'objet d'une consultation publique pleine et entière.

132. L'actuel Procureur Général, M. Ina Rama, a été nommé en novembre 2007 après la révocation, par le Président de la République, du Procureur Général précédent pour violations graves de la loi dans l'exercice de ses fonctions<sup>29</sup>.

133. En vertu des amendements apportés à la Constitution le 21 avril 2008, la durée du mandat du Procureur général, auparavant illimitée, a été fixée à cinq ans avec possibilité de renouvellement. Nous tenons à redire que, dans l'avis qu'elle a adopté à notre demande en décembre 2008, la Commission de Venise, a considéré que ces amendements constituaient une régression et risquaient de compromettre l'impartialité du Procureur Général, notamment pendant la période au cours de laquelle il ou elle travaille à sa réélection. Il serait préférable d'opter pour un mandat plus long et non renouvelable.<sup>30</sup>

134. Le 29 décembre 2008, le parlement a adopté une loi amendant la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Bureau du Procureur. A la suite d'inspections, le ministre de la Justice est à présent habilité à recommander l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre des procureurs. Ces derniers ont exprimé des préoccupations à propos de la nouvelle loi dont ils craignent qu'elle ne débouche à l'avenir sur l'ingérence du gouvernement dans leur travail.

---

<sup>28</sup> Albanie 2008 Rapport d'avancement CE, p. 9, [http://ec.europa.eu/enlargement/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2008\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/press_corner/key-documents/reports_nov_2008_en.htm)

<sup>29</sup> Voir également section 3.2.2.

<sup>30</sup> Voir Doc. CDL-AD(2008)033. Voir également ci-dessus et Annexe I.

135. En avril 2008, un accord de coopération a été signé entre le Procureur Général et la police d'Etat en vue d'améliorer le délai d'achèvement des enquêtes. La capacité d'instruction du service du procureur demeure faible.

136. 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 entre le Président de la République, la majorité et l'opposition parlementaire portant sur une autre question, le processus de nomination a été retardé. Le Président a mis en place une commission ad hoc afin de favoriser la formation d'un consensus. La commission a invité tous les partis politiques à lui faire parvenir leurs suggestions pour ce qui concerne les critères de sélection des nouveaux candidats. Les six juges ont finalement été nommés le 3 juillet 2008.

### 3.4. Droits de l'Homme

137. En février 2005, M. Emir Dobjani a été réélu au poste de Médiateur pour un deuxième mandat de cinq ans.<sup>31</sup> En 2007, 2567 plaintes ont été traitées, dont 1155 (soit 45%) n'entraient pas dans le cadre de son mandat et 616 (soit 24%) ont été tranchées en faveur des requérants<sup>32</sup>.

138. Au cours de ses huit années de fonctionnement, le Bureau du Médiateur a adressé au parlement 120 recommandations en vue de l'amélioration de la législation, des décisions et des décrets gouvernementaux. Quatre-vingt cinq pour cent de ces recommandations ont été adoptées avec l'aide de la Cour constitutionnelle.

139. En mars 2008, le Médiateur a lancé, en coopération avec le Centre de réinsertion des victimes de la torture, une campagne nationale sur la prévention de la torture. Il a renforcé son unité de prévention de la torture en lui adjoignant cinq membres supplémentaires.

#### 3.4.1. Conduite de la police, détention provisoire et conditions pénitentiaires

140. En raison du manque de fonds et de l'absence d'infrastructures, le transfert de la responsabilité des centres de détention provisoire du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice, qui aurait dû être effectué en 2003, ne s'est achevé qu'en 2007. Depuis lors, on observe une diminution du nombre de rapports faisant état de mauvais traitements infligés aux détenus par la police. On note également quelque progrès dans la mise en œuvre des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), mais il reste encore du pain sur la planche.

141. Les rapports répétés dénonçant le recours excessif à la force par les membres de la police ainsi que les mauvais traitements qu'ils infligent notamment au cours de la détention provisoire donnent à penser qu'il reste encore beaucoup à faire en vue de résoudre ce grave problème.

142. La Constitution garantit le droit à un procès équitable, mais la législation pertinente n'est pas encore appliquée de manière adéquate. Il n'est pas rare que les personnes privées de liberté ne soient informées ni des raisons de leur arrestation ni de leurs droits.

143. La Constitution et la loi interdisent la torture et autres traitements ou peines cruels, inhumains ou dégradants mais, jusqu'en 2007, le Code pénal albanais ne satisfaisait pas aux définitions et aux normes internationales et ne contenait pas de dispositions relatives à la réparation, y compris une compensation juste et équitable.

144. En février 2007, la définition juridique de la torture figurant dans le Code pénal a été amendée pour la rendre conforme à l'article 1 de la Convention des Nations unies contre la torture. La loi sur les droits et le traitement des détenus a été amendée en conséquence. Le Procureur général a donné des instructions formelles aux procureurs et à la police pour que les droits de l'homme soient respectés au cours des procédures pénales.

145. Le Médiateur bénéficie aujourd'hui d'un droit d'accès illimité aux prisons, droit qu'il exerce régulièrement sans préavis. A la suite de la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et les traitement ou peines cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies (OPCAT) et

<sup>31</sup> Le Défenseur du peuple albanais est élu par une majorité aux trois-cinquièmes de la totalité des membres du parlement pour un mandat de cinq ans, renouvelable.

<sup>32</sup> Pour le rapport 2007 du Médiateur, voir <http://www.avokatipopullit.gov.al/English/Reports/Report%202007.pdf>



des modifications apportées à la loi sur les droits et le traitement des détenus, un nouveau système de prévention de la torture a été mis en place au sein du bureau du Médiateur.

146. Les garanties élémentaires contre les mauvais traitements au cours des périodes de détention provisoire ne sont toujours pas appliquées de manière cohérente et efficace : les détenus n'ont pas accès à un avocat en temps voulu et il arrive souvent qu'ils ne soient pas présentés à un juge dans les délais prévus par la Constitution. L'inefficacité des enquêtes sur les allégations de mauvais traitements et des poursuites engagées contre leurs auteurs contribuent à maintenir un climat d'impunité<sup>33</sup>.

147. En 2006, a été mise en place une commission interministérielle chargée de coordonner les activités des institutions responsables de la mise en œuvre des recommandations du CPT. Outre des représentants de différents ministères et institutions, la commission compte des représentants d'ONG, un expert albanais du CPT et des experts du Bureau du Médiateur. Elle a pour tâche de faire rapport au gouvernement sur la mise en œuvre. Elle peut également proposer des mesures immédiates et à moyen terme. La composition et les méthodes de travail de la commission apportent une valeur ajoutée au processus général de réforme des prisons. Tout doit être mis en œuvre pour en accroître l'efficacité.

148. La Direction générale des prisons a rédigé des « règles permanentes » pour un certain nombre de prisons en vue d'améliorer les conditions de vie, de promouvoir un traitement humain et de prévenir les traitements dégradants ainsi que le recours à la violence et à la torture.

149. A la suite de la visite du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Médiateur albanais a, en février 2008, présenté au nouveau Directeur général de la Direction des prisons, un rapport sur les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires. Ce rapport indique que les principaux problèmes demeurent le surpeuplement, les mauvaises conditions d'hygiène ainsi que la détention des mineurs et des malades mentaux dans les mêmes cellules que les autres détenus. Toujours selon ce rapport, fin 2007, 4 554 personnes se trouvaient dans les centres de détention provisoire et les prisons, alors que la capacité d'accueil maximale n'est que de 3 616 détenus.

150. Au cours de notre visite, on nous a informés que le gouvernement était en train de rénover d'anciens bâtiments et de construire de nouveaux établissements pénitentiaires dans tout le pays. La construction de nouvelles prisons (à Fushë-Kruja et Korça) et du centre de détention provisoire de Vlora est à présent achevée. Egalement en construction se trouvent un nouveau centre de détention pour mineurs à Kajava et un nouveau centre de détention provisoire comportant une aile psychiatrique à Durrës. Ces nouveaux établissements ont été conçus conformément aux recommandations du CPT et devraient contribuer à réduire le surpeuplement carcéral.

#### *3.4.2. Liberté des médias et accès à l'information*

151. La liberté d'expression et la liberté de la presse sont garanties par la Constitution. Au cours des dix dernières années, le pluralisme des médias s'est progressivement amélioré. Ainsi, compte-t-on aujourd'hui plus de 250 organes d'information couvrant les domaines de la presse, de la radio et de la télévision.

152. La diffamation constitue toujours une infraction pénale en Albanie. Le Code pénal albanais érige en infractions pénales les expressions diffamatoires et les « insultes ». Quant au Code civil, il ne constitue pas un cadre juridique civil satisfaisant en matière de diffamation. Toutefois, depuis plus de deux ans, aucun journaliste n'a fait l'objet de poursuites pénales pour diffamation. Les projets de loi portant modification du Code pénal et du Code civil à cet égard ont été approuvés par la commission législative parlementaire en février 2007, mais ils n'ont pas encore été présentés à l'Assemblée.

153. Les lois régissant les relations entre les journalistes et leurs employeurs présentent des faiblesses. L'écrasante majorité des journalistes continuent de travailler sans contrat. Le Code du travail albanais n'est pas respecté dans la pratique dans le secteur des médias<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Voir le rapport de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Albanie, 27 octobre-2 novembre 2007, Strasbourg, 18 juin 2008, CommDH(2008)8, ainsi que les rapports par pays sur les pratiques en matière de droits de l'homme 2007, publiés par le Bureau de la Démocratie, des droits de l'homme et de l'emploi, ministère de l'Intérieur des États-Unis, 11 mars 2008. Voir également le rapport d'Amnesty International sur l'Albanie sous : <http://thereport.amnesty.org/eng/regions/europe-and-central-asia/albania>.

<sup>34</sup> Voir rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Albanie, 27 octobre – 2 novembre 2007, Strasbourg, 18 juin 2008, CommDH(2008)8

154. Il est besoin d'un mécanisme de régulation indépendant et approprié en vue de garantir l'indépendance et l'autonomie des médias de radiodiffusion. Lors des débats parlementaires portant sur la composition du Conseil national de la radio et de la télévision (NCRT) et du Comité directeur de la radio et de la télévision publiques (SCART), un accord interpartite est intervenu. Il importe à présent que ces organes de régulation renforcent leur indépendance.

155. Le NCRT a pris des mesures strictes à l'encontre des opérateurs de télévision privés qui diffusent hors des zones pour lesquelles ils ont obtenu une licence. Toutefois, les ressources humaines et financières du NCRT restent limitées au vu de ses tâches, notamment pour ce qui concerne l'affectation des fréquences, la prévention du piratage de fréquences, la lutte contre le piratage dans le domaine des droits d'auteurs et le contrôle des radiodiffuseurs.

156. En avril 2007, le parlement a adopté une nouvelle loi sur les transmissions numériques (rédigée avec l'assistance du Conseil de l'Europe) en vue de réglementer le fonctionnement des médias numériques et de prévenir l'apparition d'un monopole. La loi a été contestée par les groupes d'intérêts ainsi que par l'opposition (qui a boycotté le scrutin).

157. Un nouveau calendrier pour la présentation au parlement d'une loi sur la radiodiffusion a été établi en septembre 2008, ce qui a débouché sur la tenue, les 9 et 10 octobre 2008 à Tirana, d'une table ronde sur « l'harmonisation de la législation albanaise de radiodiffusion avec les normes européennes ». Des responsables gouvernementaux, des parlementaires, des responsables des autorités de régulation et des professionnels des médias ont discuté avec un expert du Conseil de l'Europe des questions qui seront réglées dans la nouvelle loi sur la radiodiffusion.

158. Avant l'adoption d'une nouvelle loi par le parlement, il est indispensable que des consultations appropriées se tiennent avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Le calendrier des consultations doit ménager aux deux organisations suffisamment de temps pour faire revoir le projet par des experts et pour organiser les réunions demandées par le parlement.

159. A la suite de longues négociations, le gouvernement a signé, avec l'enchérisseur ayant remporté l'appel d'offres de 2005, un contrat pour la privatisation de 76 % de la compagnie Albtelecom appartenant à l'Etat. Ce contrat a été ratifié par le parlement en juillet 2007.

#### *3.4.3. Liberté de religion*

160. Conformément à la Constitution albanaise, il n'existe pas de religion officielle et les droits et libertés de toutes les religions sont garantis.

161. Les principales communautés religieuses sont les communautés musulmanes (essentiellement sunnite et bektachi) et chrétiennes (orthodoxe et catholique) ; d'une manière générale, ces communautés vivent en harmonie.

162. Le gouvernement soutient les relations positives entre les communautés religieuses. L'Albanie continue d'être un bon exemple d'harmonie entre les religions dans la région. Toutefois, les communautés religieuses continuent de souffrir du fait que le gouvernement n'a pas encore procédé à la pleine restitution de tous les biens et autres propriétés.

#### *3.4.4. Réforme de la propriété*

163. L'enregistrement et la restitution des biens confisqués sous le régime communiste comptent au nombre des problèmes qui restent en attente d'une solution conforme à la garantie constitutionnelle du droit à la propriété.

164. Comme les délais initialement fixés dans la loi sur la restitution des biens et le dédommagement n'ont pas été respectés, le parlement les a prolongés jusqu'à la fin décembre 2008 pour permettre la soumission des revendications de biens.

165. Une première vague de constructions informelles bâties sur des terrains appartenant à l'Etat a été légalisée par le biais du paiement d'une taxe qui est versée au fonds de compensation pour les anciens propriétaires.

166. Dans certaines régions côtières, les constructions illégales ont été détruites. L'Agence pour la restitution des biens et le dédommagement a amélioré son organisation interne, sa transparence et sa

responsabilité et a accompli certains progrès en vue d'accélérer le rythme du traitement des revendications. On est en train d'expérimenter une base de données qui permettra d'identifier, d'évaluer et de gérer les 41 000 revendications de restitution et de compensation en souffrance ainsi que d'établir des priorités à cet égard<sup>35</sup>.

167. Toutefois, le rythme du processus de restitution et de dédommagement reste lent. Les informations sur les résultats ne sont pas rendues publiques. Les organes étatiques s'occupant de l'enregistrement et de la restitution des biens ainsi que de l'octroi des compensations ne sont pas suffisamment coordonnés. Le pays doit déployer de nouveaux efforts en vue de régler le problème de la restitution des biens des communautés religieuses. La nouvelle stratégie doit être effectivement mise en œuvre et contrôlée. La législation existante nécessite des améliorations, comme le prévoit la stratégie.

168. Selon le directeur de l'Agence pour la restitution des biens et le dédommagement, le budget combiné alloué en 2007-2008 par le gouvernement pour le dédommagement s'élevait à environ 11 millions de dollars. Le coût total de l'indemnisation des propriétaires dans l'ensemble du pays avait été estimé à 3,5 milliards de dollars.

169. A la suite de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Beshiri et autres c. Albanie*, dans lequel elle avait conclu à la violation, par le Gouvernement albanais, de l'article 6 de la CEDH parce qu'il avait mis trop de temps (plus de cinq ans) pour exécuter le jugement définitif du tribunal national à propos de l'indemnisation pécuniaire de M. Beshiri, une commission intergouvernementale a été mise en place, mais on ignore encore quelles mesures le Gouvernement albanais entend prendre en vue d'accélérer le processus.

170. Les relevés cartographiques des terres ont été achevés début 2008. Ils contribueront à accélérer le processus de légalisation des constructions illégales.

171. A la fin du mois de mars 2008, le parlement a adopté plusieurs amendements à la loi sur la légalisation, l'urbanisation et l'intégration des constructions illégales, amendements qui ont été jugés anticonstitutionnels par les partis d'opposition.

172. Le Président de la République a refusé d'entériner ces amendements et a demandé qu'ils soient réexaminés en raison des objections formulées par les partis d'opposition. Le Parlement a adopté une loi révisée en juin 2008, laquelle ne satisfait toutefois pas les partis d'opposition.

#### 3.4.5. Minorités

173. L'Albanie reconnaît trois minorités nationales (grecque, macédonienne et serbo-monténégrine) et deux minorités ethnolinguistiques (aroumaine et rom).

174. D'une manière générale un climat de respect et de tolérance prévaut à l'égard des groupes minoritaires. L'Albanie a ratifié la Convention de l'Unesco sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles qui est aujourd'hui entrée en vigueur.

175. Depuis l'adoption, par le Comité consultatif, de son premier Avis, l'Albanie a déployé des efforts en vue de renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales<sup>36</sup>. Une commission d'Etat sur les minorités a été mise en place en vue de formuler des recommandations sur les améliorations à apporter à la protection des minorités et des accords ont été signés entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux afin de rechercher une solution à la question de l'emploi des langues minoritaires pour les toponymes.

176. La Constitution albanaise dispose que les personnes appartenant à des minorités ont le droit de recevoir un enseignement dans leur langue maternelle. Les programmes d'études ont été revus et les membres des minorités ont aujourd'hui la possibilité d'inclure dans leurs cursus des matières dont l'enseignement se fait dans leur langue maternelle. Les écoles destinées aux membres des minorités grecque et macédonienne accueillent un nombre bien plus important d'élèves que la moyenne nationale. Le

<sup>35</sup> Voir Albanie 2007 Rapport d'avancement, Commission des Communautés européennes, doc. SEC(2007) 1429 du 6 novembre 2007

<sup>36</sup> Voir le deuxième Avis sur l'Albanie du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 28 mai 2008 ACFP/OP/II(2008)003 et les observations du Gouvernement de l'Albanie sur le deuxième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre par l'Albanie de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (reçues le 4 novembre 2008) GVT/COM/II(2008)005.

ministère de l'Education et de la Science a publié une instruction permettant aux enfants roms de s'inscrire dans les écoles sans enregistrement préalable.

177. Plusieurs opérateurs de radio et de télévision diffusent dans des langues minoritaires, principalement le grec et le macédonien. Les minorités grecque, macédonienne et aroumaine ont leurs propres journaux. Le ministère du Tourisme, de la Culture, de la Jeunesse et des sports soutient la publication d'un magazine consacré à la culture rom et aux questions sociales intéressant les Roms et organise des festivals nationaux annuels en vue de promouvoir le patrimoine culturel des minorités vivant en Albanie.

178. Un amendement au code pénal a été adopté, qui fait de la motivation raciale une circonstance aggravante pour les infractions pénales. Plus récemment, l'Albanie a adopté une loi sur la protection des données personnelles qui offre des garanties juridiques pour la collecte future des données ethniques.

179. Au cours de notre visite à Vlora, nous avons tenu une réunion avec des représentants de la communauté bosniaque, qui nous ont déclaré être bien intégrés dans la société albanaise en soulignant toutefois que l'enseignement de la langue bosniaque n'était possible que grâce à l'assistance de leur « mère patrie ». Ils souhaitent la révision des critères requis pour l'ouverture d'une classe en langue minoritaire afin qu'ils puissent procéder à cette démarche. Il importe pour eux d'être reconnus en tant que groupe distinct ; c'est la raison pour laquelle ils ont demandé aux autorités albanaises de leur reconnaître le statut de minorité nationale.

180. Le Comité consultatif sur la Convention-cadre note qu'accorder à la communauté bosniaque une protection en tant que minorité nationale au titre de la Convention-cadre permettrait de répondre de façon adéquate à ses besoins particuliers.<sup>37</sup>

181. Nous pensons que le dialogue devrait se poursuivre entre les autorités et les communautés bosniaques.

182. Au cours de la réunion que nous avons tenue avec eux à Vlora, les représentants de la minorité grecque ont confirmé qu'ils vivaient dans un climat de tolérance. Toutefois, les garanties juridiques relatives à l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec l'administration ainsi que pour les toponymes ne sont pas suffisamment claires.

183. La radio-télédiffusion de service public dans les langues minoritaires est actuellement limitée aux « zones de minorités » et concerne uniquement les minorités macédonienne et grecque. Les Serbo-Monténégrins, les Roms et les Valaques/Aroumains ne sont pas inclus dans la programmation régulière. La législation actuelle ne spécifie pas la durée des diffusions dans les langues minoritaires.

184. L'Albanie n'a pas signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, au motif qu'elle ne peut faire face aux dépenses y relatives. De nouvelles mesures doivent être prises en vue de surmonter les problèmes qui font obstacle à l'enseignement dans les langues minoritaires.

185. La situation économique et sociale des minorités grecque, macédonienne, serbo-monténégrine et aroumaine est, d'une manière générale, satisfaisante. Les personnes appartenant à ces minorités participent pleinement à la vie économique, sociale et politique du pays et sont souvent dotées d'organisations qui défendent leurs intérêts. La minorité ethnolinguistique aroumaine est particulièrement active et déploie d'importants efforts en vue de préserver son patrimoine ethnique et linguistique.

186. L'Albanie ne participe pas à la Décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015. La Stratégie nationale pour l'amélioration des conditions de vie des Roms est en cours de mise en œuvre, mais n'a pas encore donné de résultats en raison du manque de financement et du manque de ressources. Pour l'heure, l'Etat n'a pas alloué de ressources en vue de sa mise en œuvre – seuls les ministères de la Santé, de la Culture, de l'Education, des Transports et de l'Intérieur consacrant annuellement une partie de leurs budgets à cette activité. Au nombre des autres facteurs négatifs, on compte la faiblesse des priorités et des indicateurs de la stratégie, la piètre coordination et l'absence de participation effective des pouvoirs locaux. Il faut améliorer le dialogue avec la communauté rom.

187. Un certain nombre de Roms ne sont pas encore inscrits sur les registres d'état civil et continuent d'être confrontés à des obstacles dans l'accès à l'emploi, à l'éducation et au logement.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Idem

<sup>38</sup> Voir également le rapport de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Albanie, 27 octobre-2 novembre 2007, Strasbourg, 18 juin 2008, CommDH(2008)8

188. La minorité rom continue de connaître la pauvreté, la discrimination, un taux d'analphabétisme élevé et des conditions de vie extrêmement difficiles. Moins de la moitié des enfants roms vont à l'école primaire et seuls 25 % d'entre eux achèvent le cycle d'éducation primaire. Le niveau extrêmement bas d'éducation et de qualifications professionnelles des Roms limite leur accès au marché de l'emploi officiel, ce qui contribue à aggraver la pauvreté. Il est fréquent que les Roms travaillent dans des secteurs informels et la mendicité est largement répandue chez les femmes et les enfants.

189. De nombreuses familles roms ne sont pas enregistrées auprès des autorités, ce qui fait qu'elles sont exclues de l'assistance sociale, qu'elles n'ont pas accès aux services essentiels, y compris en matière d'éducation et de santé ; et ce qui accroît également pour elles le risque d'être victimes de la traite des êtres humains.

#### 3.4.6. *Égalité des sexes et violence domestique*

190. La Constitution albanaise garantit l'égalité de droits pour tous les citoyens. Toutefois, la discrimination directe et indirecte à l'encontre des femmes demeure un important problème. L'Albanie demeure une société essentiellement patriarcale marquée par la tradition du silence pour ce qui concerne la violence à l'encontre des femmes.

191. L'Albanie a cependant pris d'importantes mesures visant à élaborer des politiques et des lois pour promouvoir l'égalité des sexes, notamment l'adoption d'une Stratégie nationale et d'un plan d'action contre la violence fondée sur le sexe et d'une Stratégie de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il lui faut toutefois déployer des efforts supplémentaires en vue de la mise en œuvre de ces deux stratégies. La loi sur l'égalité des sexes de 2004 ne garantit pas une protection pleine et entière contre la discrimination, car elle porte uniquement sur la discrimination dans la sphère publique.

192. L'Institut national de la statistique (INSTAT), avec l'aide des Nations unies, mène actuellement auprès des ménages une vaste enquête à propos de la violence domestique. L'Etat devait renforcer les efforts qu'il déploie en vue de lutter contre cette infraction. Le Gouvernement a pris des mesures à cette fin en adoptant, en décembre 2007, la « stratégie nationale sur l'égalité des sexes et la violence domestique 2007-2010 ».

193. Reste à espérer que l'adoption de cet instrument permettra de passer, en la matière, d'une approche plutôt *ad hoc* à une approche plus stratégique et plus systématique.

194. Le 1<sup>er</sup> juin 2007 est entrée en vigueur la loi sur les mesures contre la violence dans les relations familiales. Cette loi institue le premier mécanisme fort de protection pour les victimes de violence domestique. Elle énonce des mesures de protection ainsi que des sanctions pour violation des ordonnances de sûreté. Elle constitue une occasion supplémentaire pour les autorités d'encourager les victimes à dénoncer les auteurs de violence domestique. Toutefois, elle n'érige *pas* la violence domestique en délit à part entière.

195. Une nouvelle loi sur l'égalité des sexes au sein de la société a été adoptée en avril 2008. Cette loi prévoit, entre autres, qu'au moins 30 % des postes pourvus par nomination soient attribués au sexe sous-représenté et que 30 % de l'ensemble des candidats aux élections générales et locales doivent appartenir au sexe sous-représenté.

#### 3.4.7. *Droits des enfants*

196. L'Albanie a ratifié les Conventions internationales relatives aux droits des enfants, et notamment, en 1992, la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant.

197. Le Protocole facultatif à la Convention sur les droits de l'enfant est entrée en vigueur en mars 2008. En avril 2008, le Parlement a adopté plusieurs amendements au Code pénal en vue de protéger les enfants de toute forme de violence physique ou psychologique. Elle contient également des dispositions visant à interdire l'exploitation des enfants à des fins de production de matériel pornographique ainsi qu'aux fins de travail ou de mendicité forcés.

198. Une commission interministérielle sur les droits de l'enfant et un secrétariat des droits de l'enfant ont été créés au sein du ministère de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances.

199. En Albanie, l'enseignement est gratuit et obligatoire entre 6 et 14 ans, puis gratuit jusqu'à dix-huit ans. Les statistiques les plus récentes semblent toutefois montrer que si le nombre d'inscriptions à tous les niveaux d'enseignement est en hausse, les taux de présence restent faibles, notamment parmi les enfants

issus de familles pauvres. Selon l'Unicef, entre 2000 et 2005, le taux net d'inscriptions dans les écoles primaires était de 96 % pour les garçons et de 95 % pour les filles, alors que le taux net de fréquentation dans le primaire entre 1996 et 2005 était de 54 % pour les garçons et de 50 % pour les filles. De nombreux enfants quitteraient précocement l'école pour aller travailler.

200. Le Gouvernement a mis en place, au sein de six tribunaux de district, des sections pour mineurs chargées de s'occuper tout particulièrement des jeunes. Cette évolution est d'autant plus bienvenue que dans les procédures pénales, les mineurs doivent faire l'objet d'un traitement différent de celui appliqué aux adultes. Il importe de veiller à la réinsertion des jeunes et il convient de tout mettre en œuvre pour offrir aux jeunes détenus des équipements permettant de favoriser leur développement physique, intellectuel et affectif.

201. Il faut encore mettre en œuvre la disposition de l'article 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant qui prévoit l'enregistrement de tous les enfants immédiatement après la naissance. Ce problème concerne plus particulièrement les personnes vivant dans la pauvreté.

202. L'Albanie a ratifié la Convention n° 138 de l'OIT concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi et la Convention n° 182 de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants. Par ailleurs, l'article 54 de la Constitution consacre le droit de tout enfant à la protection contre la violence, les mauvais traitements, l'exploitation et le travail susceptible de porter atteinte à sa santé ou à sa moralité ou de mettre en danger sa vie ou son développement. La Charte sociale européenne fait obligation à l'Albanie d'accorder une protection spéciale aux enfants contre les risques liés au travail.

203. La législation albanaise est alignée sur les normes internationales relatives à l'âge minimum auquel un enfant est autorisé à travailler. Toutefois, elle ne semble guère avoir d'effet sur ceux qui emploient des enfants en Albanie – notamment pour effectuer des travaux agricoles ou pour mendier.

204. Le Gouvernement s'efforce de rechercher une solution à la question de la violence domestique à l'encontre des enfants en dispensant une formation spécialisée aux policiers, en réorganisant les directions régionales de la police au sein desquelles il a créé des unités distinctes pour la protection des mineurs et en luttant contre la violence domestique. Les directions régionales de la police se sont vues adjoindre des psychologues chargés de soutenir le travail de ces unités.<sup>39</sup>

#### 3.4.8. Homosexualité

205. Le parlement a été saisi d'un projet de loi contre la discrimination qui contient, entre autres, des dispositions relatives à l'égalité des chances pour toute personne sans considération de son orientation sexuelle. Si elle est adoptée et correctement appliquée, la nouvelle loi devrait mettre fin aux arrestations arbitraires qui ne cessent d'être signalées ainsi qu'aux mauvais traitements infligés par la police aux homosexuels<sup>40</sup>. Elle permettrait de garantir le respect de la recommandation de l'Assemblée qui invite l'Albanie à « lutter contre toute forme de discrimination ».<sup>41</sup>

206. Le Médiateur est habilité à examiner les plaintes relatives à la discrimination ou aux mauvais traitements de la part des pouvoirs publics, y compris la police. Toutefois, il n'est pas possible de déposer une plainte pour discrimination sexuelle dans le cadre de l'emploi.

#### 3.4.9. Traite des êtres humains

207. Autrefois important pays d'origine et de transit de la traite des êtres humains, l'Albanie déploie depuis quelques années des efforts considérables en vue de lutter plus efficacement contre ce fléau. Elle a mis en place un cadre juridique et opérationnel couvrant les domaines de l'enquête, des poursuites, de la protection et de la prévention.

208. Depuis 2004, la traite des êtres humains a été érigée en infraction pénale à part entière dans le Code pénal. La traite à des fins d'exploitation par le travail ou d'exploitation sexuelle est passible de peines d'emprisonnement allant de cinq à quinze ans. La traite des enfants et la traite des femmes ont été érigées en infractions pénales distinctes passibles de peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 et 15 ans

<sup>39</sup> Voir rapport du Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Thomas Hammarberg, sur sa visite en Albanie, 27 octobre – 2 novembre 2007, Strasbourg, 18 juin 2008, CommDH(2008)8

<sup>40</sup> Résolution 1538 (2007) sur le respect des engagements et obligations de l'Albanie

<sup>41</sup> Résolution 1538 (2007) sur le respect des engagements et obligations de l'Albanie

respectivement. L'Albanie a ratifié, le 6 février 2007, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. En février 2008, le Code pénal a été amendé en vue de pénaliser la traite des êtres humains.

209. L'Albanie a ratifié en 2002 la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles associés, ensuite de quoi elle a repris dans son Code pénal la définition juridique complète de la traite des êtres humains telle qu'énoncée dans le Protocole de Palerme. Une loi sur la protection des témoins et une législation secondaire pour la mise en œuvre de cette loi ont été adoptées en 2004. D'autres réformes législatives ont été engagées ou sont en cours d'élaboration.

210. L'Albanie a également mis en place le cadre institutionnel nécessaire pour lutter plus efficacement contre la traite des êtres humains. Le Bureau du coordonnateur national pour la lutte contre la traite des êtres humains a été créé en octobre 2005 au sein du ministère de l'Intérieur en tant que principal organe de coordination et en tant que correspondant en matière d'activités de lutte contre la traite. Le Coordonnateur a rang de vice-ministre de l'Intérieur.

211. En juillet 2008 ont été adoptés la Stratégie Nationale triennale de lutte contre la traite des êtres humains, renouvelable et adaptable, ainsi que le Plan d'Action national.

212. La signature de plusieurs accords bilatéraux, principalement dans les domaines de la répression et du contrôle des frontières, dont un accord avec la Grèce sur l'abolition de la traite des enfants, a permis au pays d'améliorer la coopération transfrontalière avec ses voisins.

213. Un numéro de téléphone national gratuit d'aide aux victimes de la traite a été mis en place. Le Centre national d'accueil pour les victimes de la traite a été créé. Au nombre des services que propose ce centre, on compte les conseils, les soins de santé, l'éducation et la formation professionnelle. Le Gouvernement coopère largement tant avec les organisations internationales qu'avec les ONG locales.

214. Le Gouvernement poursuit les efforts qu'il déploie en faveur de la protection et de la réinsertion des victimes de la traite. Le ministère du Travail, des Affaires sociales et de l'Egalité des chances met en œuvre un programme de microcrédit pour les femmes victimes de la traite en vue de les aider à créer de petites entreprises, de leur permettre de se réintégrer dans la société et d'éviter qu'elles ne redeviennent victimes de la traite.

215. D'une manière générale, toutefois, les efforts déployés par le Gouvernement en vue de la protection et de la réinsertion des victimes de la traite restent modestes et l'Albanie demeure un pays de transit de la traite des femmes.

#### *3.4.10. Protection des données personnelles*

216. Le 10 mars 2008, le parlement a adopté la loi « sur la protection des données personnelles » et a nommé un Commissaire à la protection des données.

217. La législation albanaise est aujourd'hui conforme aux exigences du Conseil européen et du Parlement européen ainsi qu'à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et à son protocole additionnel.

## **4. LES ETAPES SUIVANTES**

218. Notre avant-projet de rapport sera soumis à la délégation parlementaire albanaise pour commentaires dans un délai de trois mois. Nous espérons que chacun des membres de la délégation sera encouragé à y apporter des observations.

219. C'est à dessein que nous nous sommes abstenus de tirer quelque conclusion que ce soit ou de formuler des recommandations définitives avant d'avoir reçu les observations de nos collègues albanais.

220. A l'issue de la période de consultation de trois mois, nous finaliserons le présent projet de rapport et rédigerons un avant-projet de résolution (qui contiendra nos conclusions ainsi que nos recommandations à l'intention des autorités albanaïses) pour examen et – nous l'espérons – adoption par la Commission de suivi puis par l'Assemblée Parlementaire.

221. Après l'adoption du rapport final, il est essentiel que celui-ci fasse l'objet d'un débat approfondi au sein du Parlement albanaïse mais aussi d'un large débat public.

ANNEXE I

(version anglaise uniquement ; la traduction en français sera disponible ultérieurement)

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**Opinion on the amendments to the Constitution of the Republic of Albania**  
**(adopted on 21 April 2008 by the Assembly of the Republic of Albania)**

**adopted by the Venice Commission at its 77<sup>th</sup> Plenary Session (Venice 12-13 December 2008)**

**on the basis of comments by Mr Sergio BARTOLE (Member, Italy),  
Mr Jeffrey JOWELL (Member, United Kingdom), Mr Oliver KASK (Member, Estonia)**

**I. Introduction**

1. At its meeting in Strasbourg during the Third Part of the 2008 Session of the Parliamentary Assembly, the Monitoring Committee decided to ask the opinion of the Venice Commission on the amendments to the Constitution of the Republic of Albania adopted on 21<sup>st</sup> April 2008 (documentCDL(2008)095).

2. Messrs Bartole, Jowell and Kask were appointed as rapporteurs and provided comments (documentsCDL(2008)108, 109 and 110). A first discussion on the basis of these comments took place at the 76<sup>th</sup> session of the Commission on 17 October in the presence of Mr Ilir Rusmajli, President of the Legal Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Albania. Subsequently Mr Bartole provided a revised version of his comments taking into account this discussion.

3. The present Opinion was adopted by the Commission at its 77<sup>th</sup> Plenary Session on 12-13 December 2008.

**II. Preliminary remarks**

4. The Amendments to the Constitution focus on the provisions on electing the Assembly and the President. When examining the text, it has to be borne in mind that the revision of the constitutional provisions on the election of the Assembly was required by an OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report concerning the parliamentary election of the Republic of Albania of 3 July 2005 and by a joint opinion on amendments to the electoral code of the Republic of Albania adopted by the Venice Commission and OSCE/ODIHR (CDL-AD(2007)035). Both the mentioned documents underlined that the electoral legislation then in force did not give to the voters the possibility of clearly and rightly understanding the electoral procedure and its results. Moreover, the documents criticised that the political parties were allowed to easily bypass the provision of Article 64 subsection 2 of the Constitution, which required that “the total number of deputies of a party or a party coalition shall be, to the closest possible extent, proportional to the valid votes won by them on the national scale in the first round of elections “.

5. In Albania the quick manner in which the amendments were adopted without extensive public discussion was widely criticised. At the 76<sup>th</sup> session of the Commission Mr Rusmajli pointed out that, while the procedure in which the text of the amendments had been adopted was indeed speedy, there had been beforehand a long and extensive discussion of the issues addressed by the amendments. The Commission nevertheless underlines the need for extensive public discussion before adopting constitutional amendments, providing not only members of parliament but also civil society with a real opportunity to provide their input. During its 77<sup>th</sup> Plenary Session, the Commission was informed that the Albanian parliament had subsequently amended its rules of procedure as regards amending the Constitution. The Commission hopes that these new rules of procedure will lead to a new approach on this matter.

**III. Comments on specific amendments**

*Article 1 amending Article 64 of the constitution*

6. Article 64 of the Constitution formerly provided for an electoral system that used both (1) single-member electoral zones (100 deputies) and (2) a nationwide constituency for the allocation of supplemental mandates (40 deputies) to political parties and coalition lists. Apart from a threshold of 2.5% for political parties and 4% for coalitions in order to be represented in parliament the total number of deputies had to correspond to the closest extent possible to the number of valid votes cast. In the light of the complexity of



that system (and its apparent openness to abuse), this amendment introduces a regional-proportional system, with a total of 140 deputies. The new subsection 3 provides that the law on elections will set out the detail on the implementation of this provision, the determination of the electoral zones and the number of seats to be obtained in each of them.

7. In general, electoral matters should not be regulated in detail in the Constitution. In Albania there is, however, an evident concern to ensure the stability of the electoral choices in a political framework where conflicts are frequent and there is no common acceptance or interpretation of important rules of the democratic game. While it is therefore welcome that the new constitutional regulation is less detailed and complex, it also seems appropriate that the basic choice in favour of a regional-proportional system is set forth in the text of the Constitution.

8. The practical consequences of this choice depend to a large extent on the size of the new electoral districts. The smaller these districts are, the more difficult it will be for smaller parties to gain seats. While the present intention of the Albanian legislator seems to use the twelve regions as electoral districts, there is no constitutional guarantee that the size of electoral districts will not be reduced in the future. Only the principle of proportionality as such is now protected by the Constitution and no longer its concrete application through the requirement that the distribution of seats had to correspond to the closest possible extent to the distribution of votes. The smaller political parties will therefore no longer be able to claim a violation of electoral principles if the number of seats attributed to them is considerably smaller than would correspond to the number of their votes.

9. Despite the abolition of the threshold to be represented in parliament, the new electoral system is therefore clearly less favourable to smaller parties. This is, however, not in violation of European standards and, provided it is faithfully implemented, the reform should be viewed positively, as it introduces a system that is less complex than the previous system, as well as being closer to the voters, more easily implemented and better understood by ordinary voters.

#### *Article 2 amending Article 65*

10. The amendments to this article mainly aim at providing more clarity and are of a more technical nature. Sub-section 1 provides that the outgoing Assembly remains on duty until the first session of the newly elected Assembly. The scope of this provision could be further clarified. According to sub-section 3, if the Assembly is dissolved prior to the termination of its full mandate, elections are held no later than 45 days after its dissolution. Although that principle is common in democratic countries, an exception could be appropriate for the duration of the mandate of the Assembly in this case. If early elections are held, the time at which general elections are held will remain the same for future elections as well. If those elections are held in a period when e. g. the budget should be adopted, the provision may bring some difficulties for all electoral periods, not only once. It could be thus suggested to stipulate that ordinary general elections will take place at a certain date or month of the year when the mandate of the Assembly ends. The term of the mandate is less important than the functioning of the parliament and the constitutional system. The new subsection 4 provides that the Assembly may not approve laws during the period of 60 days prior to the termination of its mandate except when extraordinary measures have been imposed (under Part XVI of the Constitution – Article 170 et seq.). Disabling the Assembly for its last 60 days may prevent an unpopular government from abusing the end of its mandate. However, the electors voted for a 4 year term and not for 4 years minus 60 days, and there is a danger that during that period governance will be paralysed, a situation which might tempt the introduction of extraordinary measures.

#### *Article 3 amending Article 67*

11. The new provisions provide more clarity.

#### *Article 4 amending Article 68*

12. Sub-section 1 of this new Article provides that candidates for deputies can be “presented” (nominated) for the electoral zone by only one of the “proposing subjects”, which include political parties, coalitions of political parties and voters. The definition of a political party will have to be found in the legislation on political parties. The sub-section moreover rightly prohibits that the same candidate may be nominated by more than one proposing subject. It does not address the issue whether the same candidate may be proposed by the same proposing subject in more than one electoral zone but a prohibition on such a practice could (and should) be part of the new electoral law. Sub-section 1 in addition provides that the ranking of the candidates in the multi-name lists may not be changed after the submission of the list to the respective electoral commission. It is indeed welcome that the proposing subjects may no longer change the ranking once the list

has been submitted. The wording of this sentence does not seem to directly exclude that the voters may influence the ranking (open list system) but the intention of the Albanian legislator seems indeed to keep a closed list system. This issue has been clarified in the electoral legislation. A mandatory ranking of the candidates can favour the re-election of the sitting members of parliament making the renewal of the political class more difficult.

*Article 5 amending Article 87*

13. This article, together with Article 87, regulates the election of the President of the Republic. The most important change introduced is that, while hitherto a majority of three-fifths of the members of the Assembly was required in all five rounds, now the absolute majority of the members of the Assembly is sufficient in the fourth and fifth rounds of voting. On balance, this change is welcome. While the election of the President of the Republic should indeed preferably be based on a consensus of the main political forces, there comes a time when a decision has to be taken and the majority principles has to be allowed to prevail.

14. The new solution makes it also less likely that, due to the failure to elect the President, the Assembly has to be dissolved, with the election of the President becoming a main issue in the parliamentary elections. While the solution of dissolving the Assembly and holding new elections if the Assembly fails to elect the President is fully in line with democratic principles, there is a risk that it may have unintended consequences for the political system. Following such an election, the President will probably be elected on the basis of the choice of the voters. One may wonder whether the Albanian system of government is organised in a way enabling it to sustain the possible consequences of a cohabitation of a President and a Prime Minister of different (or, even, of the same) political orientation who are both supported by the popular vote. The Constitution does not give to the President important political powers, he or she is apparently a President with functions as guarantor and safeguard of the constitutional rules, but the President could find in the interstices of the system some space for an enlargement of his or her political influence if he or she is strengthened by an explicit popular preference. As a matter of fact, the position of the President above the parties may be endangered by a hot political debate during the election of a new Assembly. The Albanian legislator should balance the exigency to have a President elected and the compliance with the principles of the parliamentary system of government. Perhaps it could be advisable to further lower the level of the suffrage required at the fifth round of voting even if this solution could apparently conflict with the principle of majority.

15. As regards the details of the solution, the provision in sub-section 4 that lots should be drawn, if, at the fourth round, no one candidate has achieved more than half the total votes, and there are more than two candidates with the same votes, seems to introduce an unnecessary degree of arbitrariness into an otherwise rational process. Moreover, it should be clarified in sub-section 5 what happens if the newly elected Assembly fails to elect the President in the first round of voting by an absolute majority.

*Article 6 amending Article 88*

16. According to the redrafted sub-section 2, the mandate of the President is extended only in case of war. It may be clear in the Albanian original whether this extension is automatic. It also has to be taken into account that, by virtue of Article 170, sub-section 6, of the Constitution no presidential elections may take place during the implementation period of extraordinary measures. This means that, if the mandate of the President expires during such a period imposed for other reasons than war (such as natural disasters), the Speaker of the Assembly will have to take the place of the President. The merits of this distinction could be further discussed.

17. The newly introduced sub-section 2/1 provides important clarifications.

*Article 7 amending Article 104*

18. This Article deals with a motion of confidence (as opposed to a motion of no confidence under the next section) moved by the Prime Minister in his Council of Ministers. Previously, if such a motion were rejected, then another Prime Minister would be elected within 15 days. Here if fewer than half of all the members of the Assembly vote for the motion, the Prime Minister "requests" (does this mean may or must request?) the President to dissolve the Assembly. The amendment changes the balance between the Assembly and the Government as, although there may well be possibilities for the Assembly to elect a new Prime Minister, the no confidence vote towards the incumbent leads to extraordinary general elections. The amendment makes the opposition more eager to present a (pre-emptive) motion of no confidence and members of Assembly supporting the government become more subordinate to the will of the government. While the amendment might be justified as favouring stability by providing an incentive to MPs to support votes of confidence in the

Council of Ministers, it may also be regarded as an excessive strengthening of the position of the Prime Minister. The previous solution seemed more balanced or one could have given to the President the possibility to decide on whether to call new elections or propose a new government.

*Article 8 amending Article 105*

19. The new wording introduces the so-called constructive vote of no confidence: if the Assembly votes a motion of no confidence, it has at the same time to elect a new Prime Minister with the votes of more than half of the members of the Assembly. This solution, which exists in other European countries such as Germany, may indeed contribute to increased political stability.

*Article 9 amending Article 149*

20. The new wording provides that the General Prosecutor is appointed by the President with the consent of the Assembly for a five year mandate with the right to be reappointed. This amendment seems a step back and risks compromising the impartiality of the Prosecutor General, especially in the period when he or she is seeking re-election. A longer term without the possibility to be reappointed would be preferable. In an Opinion on draft amendments to the Constitution of Ukraine (CDL-AD(2008)029, paragraph 33) the Venice Commission stated: *“Under the proposed Section 3, the term of office of the Prosecutor General would be extended from 5 to 7 years. This longer term should diminish the politicisation of the office and could be a guarantee of the impartiality of the Prosecutor General. It seems, therefore, a step in the right direction. It would seem even better to provide that the Prosecutor General may stay in office until reaching the age of retirement or, if a limited term of office is preferred, to exclude the possibility of reappointment, as is the case for constitutional judges under Article 148 of the Constitution. Otherwise, the Prosecutor General may be unduly influenced in his or her decisions by the desire to be re-elected.”*

*Article 10 abrogating Part XII of the Constitution*

21. This amendment deletes the constitutional provisions on the Central Election Commission. While there is no need to regulate the Central Election Commission in the text of the Constitution, and such regulation may indeed prove too rigid, the need for an independent body responsible for the holding of elections seems indisputable in Albania. Such a body will have to be provided for in the electoral law and the Commission understands that this is indeed the intention of the Albanian authorities.

#### **IV. Conclusions**

22. The constitutional amendments adopted in April 2008 are generally in line with European standards. The majority of the amendments can be regarded as improvements and clarifications of the existing text. This does not apply to the amendments to Article 104 on the vote of confidence and Article 149 on the Prosecutor General. The latter amendment does indeed appear a regrettable step back making this institution less independent.

23. The amendments to the electoral provisions of the Constitution seem mostly welcome. The Constitution will henceforth contain less detail on electoral rules. This is welcome but only if the legislative rules which will be adopted are in line with European standards. In particular, it will be crucial to ensure in the electoral law that elections will continue to be organised by an independent and impartial body. The new electoral system based on a proportional system within regions follows the example of other European countries. This seems a good model, which strikes a balance between the need for proximity between the voters and those elected and the need for a representative system, provided the electoral districts are not too small. For these reasons the implementation of the constitutional amendments in the electoral law is of particular importance and the Venice Commission is available to assess the revised electoral legislation.

## ANNEXE II

### **Déclaration sur la loi de lustration albanaise de M. Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe**

Strasbourg, 16.01.2009 – Le peuple albanais a subi, plusieurs décennies durant, les affres de l'un des régimes communistes les plus durs et impitoyables d'Europe; je comprends donc les efforts déployés pour établir la vérité et sanctionner ceux qui ont bafoué les droits fondamentaux pendant cette période. Pour autant, chacune des actions menées en ce sens doit être conforme aux normes du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, de droits de l'homme et de primauté du droit. Or je crains, dans ce contexte, que la loi de lustration adoptée le 22 décembre par le Parlement albanais ne respecte pas ces critères.

L'analyse du texte de loi à laquelle se sont livrés les experts du Conseil de l'Europe a fait ressortir plusieurs points qui posent problème sous l'angle des normes défendues par notre Organisation, notamment:

- la portée très large de la loi en termes de catégories de responsables susceptibles d'être affectées par le texte, lequel recouvre des individus actuellement en fonctions;
- l'équité et la proportionnalité de la procédure de lustration;
- la sévérité des sanctions envisagées et l'absence de date butoir.

Je relève également quelques divergences notables par rapport à la Résolution relative aux mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes, adoptée en 1996 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Cette dernière a clairement indiqué qu'aucune mesure individuelle de lustration ne devait excéder cinq ans, que le processus de lustration devait s'achever au plus tard le 31 décembre 1999 et que la lustration ne devait pas s'appliquer aux candidats se présentant à des élections. Aucune de ces directives n'a été prise en compte dans la loi de lustration de l'Albanie.

Le Conseil de l'Europe apportera volontiers conseils et assistance aux autorités albanaïses pour trouver les moyens de réaliser l'objectif légitime de s'affranchir du passé dans le plein respect des normes du Conseil de l'Europe.

## ANNEXE III

Echange de correspondance entre Mme Jozefina Topalli, Président du Parlement albanais,  
et M. Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe  
(version anglaise uniquement)



**REPUBLIC OF ALBANIA**  
**THE PARLIAMENT**  
*Speaker*

Nr. of reg. \_\_\_\_\_

*Tirana, 9 of January 2009*

Honourable Secretary-General,

*Dear Mr. Davis*

The desire and good will to notify you in details regarding the process of discussion and approval of the law nr. 10034, dated 22 December 2008 "On the lustration of the figure of the high officials of the public administration and the elected ones", incites me to inform you that the Parliament of Albania, in the plenary sitting dated 22 December 2008, adopted with more than the half of all its members (74 votes pro, 2 votes against, and one abstention) the law "On the lustration of the figure of the high officials of the public administration and the elected ones"

Although Albania for more than half a century lived through the severest communist dictatorship of all Eastern Europe, the Albanian Parliament approved a law, which is a milder variant of the lustration law adopted by the Parliament of the Czech Republic. The Czech law constituted a fairly good model as it underwent twice the constitutional examination of the Constitutional Court of this country. The European Court of Human Rights in Strasburg in a series of its decisions has considered the Czech law to be in compliance with the highest standards of human rights and freedoms. The Albanian law in comparison with the Czech one represents a closer circle of individuals or categories of exponents of the communist regime that are subject to the process of verification.

The law approved by the Parliament of Albania aims at ensuring the lustration of the figure of every public official, elected or appointed, verifying his/her participation in the policy-making and violence implementing structures of the proletariat dictatorship in Albania, and in the structures of the former State Security Service for the period 29 November 1944 until 8 December 1990. The law specifies the subjects and high state offices incompatible with the public service of the official because of once past as a member, director, or collaborator in the policy-making and violence implementing structures of the proletariat dictatorship, or in the structures of the former State Security Service for the period 29 November 1944 to 8 December 1991; the cases of incompatibility; the verification procedures; as well as the consequences of such procedures.

The law respects the principles of a normal legal process, providing the subjects with the possibility to present their claims to the verification authority, and at the same time enabling them to complain to all the levels of the judiciary of the Republic of Albania. Every Albanian citizen will have the right to be informed, on his demand, about personal data, regarding the content of the former State Security Service files, through a procedure which guarantees respecting the secretiveness of the personal data of other individuals.

The adoption of this law marks the end of a very long process of discussions which began with the bringing forward of the three draft-laws: the draft-law "On the lustration of the figure of the high officials of the public administration and the elected ones", deposited on 25 October 2006 by the Parliamentary Group of the Democratic Party; the draft-law "On the verification of the activity of high public officials as collaborators of the Albanian Secret Service before 31 December 1992", deposited on 26 October 2006 by the Parliamentary Group of the Socialist Party; and the draft-law "On the examination of the figure of the official elected or appointed in important state institutions, deposited on 27 October 2006 by the Parliamentary Group of the Christian-Democratic Party. These draft-laws were promptly included in the agenda of the respective committee of the Albanian Parliament.

I personally have considered extremely important the approval of a lustration law in Albania. For this reason I have, time after time, encouraged and asked the respective committee of the Albanian parliament for its discussion and adoption.

The Committee on Legal Issues, Public Administration and Human Rights examined these draft-laws very carefully. The Committee had five meetings with debate time lasting nine hours. On 30 June 2008, the committee appointed two spokesmen, the deputies Arben Isaraj (Socialist Party) and Aldo Bumçi (Democratic Party) with the aim of achieving wider compromise and attaining an integral variant of the law. The Committee examined these draft-laws on the regular meetings held on 7 July 2008, 18 July 2008, 3 September 2008, 10 December 2008, and 16 December 2008. In the meeting dating 7 July 2008 the representative of the Christian Democratic Party gave explanations for the draft-law presented by this party.

The Committee organized several hearing sessions with interest groups and representatives of NGO such as, Mr. Adrian Kati (National Centre of Trauma and Torture Rehabilitation), Mr. Simon Mirakaj (Institution of Politically Persecuted People), Ms. Elsa Ballauri (Albanian Caucus of Human Rights), and Mr. Tomorr Aliko (Albanian Anti-Communist Association). Concerning the content of this law, the committee took into consideration written opinions and views of several factors, including the Free Media Forum, representatives of the office of the Council of Europe in Tirana were invited to attend the committee's meetings.

In the framework of this draft-law, the members of the committee actively participated in the discussions of the conference "Overcoming the past – the settlement of the issue of the records of the former State Security in Albania and in Germany", organized in Tirana

in October 2008 by the German embassy and "Friedrich Ebert" foundation. The conference was attended by Ms Marianne Birthler, the Federal Commissioner for the records of the National Security Services of the Former Democratic Republic of Germany. The conclusions and recommendations of the conference were taken into consideration by the members of the committee while examining and adopting the draft-law.

During the two-year-period the parliamentary majority made maximal efforts to ratify this law with the wider possible consensus and the participation of the opposition, offering the latter its sincere will for compromise. Unfortunately, the opposition protracted the process. Its spokesman, the deputy Arben Isaraj, withdrew even from the project brought forward by the Socialist Party in 2006.

The determination of the majority to conclude the discussions and adopt the law was not supported by the opposition not even during June-July 2008. The examination and approval of this law were a priority for the Parliament during the autumn session 2008. The relevant committee pursued with the examination of this draft-law from the first days of September.

Realising with regret the opponent stance of the opposition towards this draft-law, and noticing that any further postponement, would not only be hopeless for a consensual solution, but would even be misunderstood, as we are approaching the end of this legislature, the relevant committee concluded the examination of the draft-law and, eventually, passed it over for ratification in the Plenary Sitting dated 16 December 2008.

*Mr. Secretary-General,*

Some time before the Parliament of Albania has approved the law nr. 8043, dated 30.11.1995 "On the control of the figure of officials and other people related to the protection of the democratic state". This law underwent the constitutional control of the Constitutional Court of the Republic of Albania. Unfortunately the law was amended by the socialist majority through law nr. 8232, dated 19 August 1997 and law nr. 8280, dated 15 January 1998, eliminating, therefore, all the positive effects it had brought about during its implementation. After these changes this law was practically abrogated.

Every delay in the adoption of this law was the result of the majority attempts to reach a consensual solution in co-operation with the opposition. Despite of the fact that this consensus did not come from the opposition, by adopting this law, the parliamentary majority accomplished the major obligation to detach from the past by de-legitimizing the macabre crimes and the ruthless ordeal the Albanian people went through for half a century under the communist dictatorship.

This law is not revengeful towards anybody. It is in complete conformity with our Constitution, the European Convention of Human Rights and all the other acts of the international law. It embodies perfectly the Council of Europe resolutions and the

jurisprudence of the European Court of Human Rights, according to which, no one can have a mandate on the crimes he has committed in the past, neither can he veil those crimes with his immunity.

In conclusion, allow me to express my firm view that we are committed to guarantee complete transparency in the implementation of this law, setting a recurring example of the ultimate detachment from the tragic past of our country as a meaningful indication of our aspiration to join the civilised and democratic countries of Europe and beyond.

With highest consideration,

*Best regards*

**Jozefina TOPALLI ÇOBA**

**Mr. Terry DAVIS**

**SECRETARY GENERAL  
COUNCIL OF EUROPE**

***Strasbourg***

*J. Topalli Çoba*



*Council of Europe*  
*The Secretary General*

Strasbourg, 14 January 2009

Dear Mrs Topalli

Thank you very much for your letter of 9 January about Law n° 10034 dated 22 December 2008 "On the lustration of the figure of the high officials of the public administration and the elected ones".

I am grateful to you for having gone into detail in order to expand on the points which you made to me during our telephone conversation in December, and I have carefully examined the contents of your letter and noted, in particular, that you are committed to guarantee complete transparency in the implementation of this law.

I would however like to express some concern, notably about the very broad reach of the law in terms of the categories of officials who may be affected and the fact that it includes officials currently holding office; the fairness and proportionality of the lustration proceedings; the severity of the sanctions foreseen and the fact that they are not limited in time. These aspects of the legislation may be contrary to the European Convention on Human Rights.

I would also like to refer to the Resolution on measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems, adopted by the Parliamentary Assembly by the Council of Europe in 1996. Our Assembly clearly stated that the duration of individual lustration measures should not exceed five years, that the lustration process should end by 31 December 1999, and that lustration should not apply to candidates in elections.

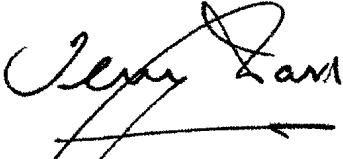
.../...

Mrs Jozefina Topalli  
Speaker of the Parliament of Albania

- 2 -

Finally, I should like to confirm that the Council of Europe is ready to provide advice and assistance to the Albanian authorities in order to find ways to achieve the legitimate objective of dealing with the past in full compliance with the Council of Europe standards.

Yours sincerely



Right Hon Terry Davis