

DECLASSIFIÉ¹
AS/Mon(2015)35
15 septembre 2015
fmond35_2015
Or. anglais

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

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana (29 – 30 juin 2015)

Corapporteurs : M. Jonathan Evans (Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens), et M. Andrej Hunko (Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne)

1. Introduction

1. Alors que M. Evans s'est à plusieurs reprises rendu en Albanie en sa qualité de rapporteur depuis sa nomination en janvier 2013, il s'agissait de la première visite d'information de M. Hunko, corapporteur nouvellement nommé pour le pays. Cette visite avait pour principal objectif de faire le point sur les développements récents et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Résolution 2019 (2014) de l'Assemblée, adoptée le 2 octobre 2014.

2. Dans sa dernière résolution du 2 octobre 2014, l'Assemblée faisait savoir qu'en dépit des progrès réalisés par l'Albanie pour honorer ses obligations de membre et les engagements pris lors de son adhésion, de graves préoccupations subsistent, en particulier concernant la politisation des institutions démocratiques et de la fonction publique, l'indépendance de la justice et la lutte contre la corruption endémique en Albanie. Elle regrettait que de nombreuses réformes importantes aient été retardées ou altérées par la profonde crise politique qui a frappé le pays au lendemain des élections législatives de 2009 et qui a amené l'opposition à boycotter de fait les travaux du parlement pendant deux ans. L'Assemblée a insisté sur le fait qu'il est capital que les nombreuses réformes et dispositions législatives adoptées soient appliquées dans la pratique pour apporter une réponse effective aux problèmes soulevés.

3. L'Albanie a obtenu le statut de pays candidat à l'Union européenne mais elle devra déployer des efforts soutenus pour mettre en œuvre les réformes dans les domaines prioritaires indispensables à l'ouverture des négociations d'adhésion. Il convient de mettre particulièrement l'accent sur la réforme de l'appareil judiciaire et de l'administration publique, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ainsi que le renforcement de la protection des droits fondamentaux, autant de points essentiels également évoqués dans la Résolution 2019 (2014).

4. Au cours de notre visite, nous avons rencontré le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée, le ministre de la Justice et le ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux, le président du Parti démocratique, la délégation albanaise auprès de l'APCE ainsi que la Commission pour la mise en œuvre de l'accord de décembre. Nous nous sommes également entretenus avec des membres de la Commission électorale centrale, le Médiateur, des représentants d'organisations de la société civile et de la communauté internationale. Les discussions ont principalement porté sur le suivi de la Résolution 2019 (2014) de l'APCE – notamment en ce qui concerne la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption – ainsi que sur la réforme administrative et territoriale, le résultat des élections locales, la coopération entre la majorité au pouvoir et l'opposition, et la mise en œuvre de l'accord de décembre.

¹ Document déclassifié par la Commission lors de sa réunion du 3 novembre 2015.

5. Nous tenons à remercier le Parlement albanais ainsi que le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana et son équipe pour le programme et l'assistance aimablement fournie à notre délégation.

2. Environnement politique

6. Sur un plan général, la polarisation politique persistante et généralisée dans le pays a entravé le bon fonctionnement du parlement et nuit au dialogue politique mais aussi à l'indépendance du système judiciaire et de l'administration publique ainsi qu'à la liberté des médias. Les relations entre la majorité au pouvoir et l'opposition constituent un problème important, s'agissant en particulier du climat électoral et postélectoral.

7. Dans cet environnement politique tendu, la polarisation entre les principaux partis politiques au plan national a déteint au niveau local, dans le cadre notamment de la réforme administrative et territoriale qui a donné lieu à des querelles politiques accrues autour des élections locales. Le scrutin de juin 2015 s'inscrivait dans un climat politique fragile, à la suite en particulier de la réforme susmentionnée controversée, l'opposition estimant qu'elle portait essentiellement sur une modification de la division administrative du pays et moins sur les aspects fonctionnels des collectivités locales. Il convient de souligner que des préoccupations similaires ont été exprimées par divers acteurs internationaux, y compris par les corapporteurs. Des accusations de découpage abusif des circonscriptions électorales (*gerrymandering*) ont entaché le débat politique avant et pendant la campagne.

8. Au cours des dernières années, le problème des changements à grande échelle de personnel entrepris à tous les niveaux de la fonction publique à la suite des élections a été le signe de la politisation de la fonction publique et des tentatives visant à la placer sous le contrôle du parti. Cette politisation de l'administration publique est également considérée comme une source importante de corruption, phénomène qui constitue un autre sujet d'inquiétude. La question de l'application de la loi sur la fonction publique qui prévoit, entre autres, des règles strictes de nomination et de révocation des fonctionnaires sur la base du mérite, est de la plus haute importance compte tenu de la situation politique actuelle.

9. Les élections locales se sont soldées par la victoire écrasante de la coalition majoritaire, pour qui les résultats obtenus sont un signe de la confiance des citoyens et de leur encouragement à poursuivre les réformes engagées. Lors de notre entrevue, le Premier ministre a déclaré que les élections locales constituaient la première étape d'un changement drastique dans le pays, dans la mesure où elles marquent une nouvelle organisation des niveaux de gouvernance. D'après lui, cette nouvelle configuration contribuera à éradiquer la corruption à l'échelon local, tout en responsabilisant les entités locales. Il a également souligné l'importance de la réforme du système judiciaire en matière de lutte contre la corruption et la nécessité de sa mise en œuvre réelle.

10. Au cours de notre réunion avec le chef du Parti démocratique, ce dernier a déclaré que le pays se trouvait dans une situation épouvantable. Il s'est plaint du manque de consensus politique sur les réformes essentielles et a vivement critiqué l'organisation des élections locales de juin 2015.

11. Ces derniers mois ont également été marqués par la dépénalisation de la sphère politique et en particulier, par le problème des personnes ayant un casier judiciaire ou faisant l'objet d'une enquête qui occupent une fonction publique ou cherchent à être élues ou nommées à une telle fonction (voir ci dessous). Dans ce contexte, le 10 juillet 2014, le groupe parlementaire du Parti démocratique a décidé de boycotter le parlement, à la suite d'une confrontation physique entre des députés de la majorité et de l'opposition au parlement ayant pour origine le prétendu casier judiciaire d'un parlementaire. Le boycott avait également pour objectif de protester contre l'absence alléguée de volonté politique du gouvernement de chercher un consensus sur les réformes importantes. Le boycott a duré plus de quatre mois, dans un climat d'agressivité verbale entre l'opposition et les partis au pouvoir.

12. Grâce aux efforts de médiation déployés par le Parlement européen, une résolution parlementaire consensuelle a été adoptée le 24 décembre 2014 par la majorité et l'opposition, cette dernière décidant alors de mettre fin au boycott des travaux du parlement. L'accord reposait sur les éléments suivants :

- L'opposition reprendrait sa place au parlement ;
- La majorité s'abstiendrait de profiter de sa majorité des 3/5e pour contourner l'opposition et rechercherait un consensus ;
- Les décisions de la Cour constitutionnelle seraient respectées ;
- Les règles régissant le fonctionnement de la commission d'enquête parlementaire seraient révisées ;
- Les forces politiques travailleraient de concert à la dépénalisation de l'Assemblée albanaise.

13. Une commission parlementaire ad hoc chargée de la mise en œuvre des dispositions de la résolution sur l'accord politique entre la majorité et l'opposition a été établie au sein du parlement en février 2015. Elle est présidée par un membre de l'opposition, également membre de notre Assemblée, M. Oerd Bylykbashi. Alors que nous avons demandé à rencontrer ensemble les représentants de la majorité et de l'opposition siégeant au sein de la commission ad hoc, nous avons été déçus de leur refus et de leur souhait de nous recevoir séparément, ce qui ne constitue pas à l'évidence un signe positif de coopération.

14. Au cours de nos discussions, tant les représentants de la majorité que de l'opposition ont clairement fait part de leur détermination politique à poursuivre leur coopération mutuelle pour mettre pleinement en œuvre l'accord de décembre 2014, élément crucial pour la stabilité politique du pays.

15. Après notre visite, le 2 juillet 2015, la date butoir avant laquelle la commission parlementaire ad hoc était chargée de mener à bien la dépenalisation et d'autres aspects essentiels de l'accord conclu par les différents partis le 24 décembre 2014 a été repoussée au 31 décembre 2015.

3. Réforme administrative et territoriale

16. La mise en œuvre d'une réforme administrative et territoriale était l'une des principales priorités du gouvernement actuel, qui avait au départ comme objectif essentiel de dessiner une nouvelle carte administrative pour le pays. La carte remaniée des collectivités locales, qui a suscité certaines controverses, a été adoptée par la majorité au parlement (malgré les votes contre de l'opposition), et 61 collectivités locales nouvellement constituées remplacent désormais les 373 anciennes municipalités et communes.

17. Bien que tous les partis politiques aient convenu de la nécessité de réduire le nombre de collectivités locales, l'opposition ainsi que plusieurs partis non représentés au parlement ont dénoncé le caractère non inclusif du processus de réforme et ont fait valoir que le redécoupage avait été réalisé en fonction de positions partisans, sans prendre en compte les spécificités des zones peuplées par des minorités. Des accusations de découpage abusif des circonscriptions électorales (gerrymandering) ont été à maintes reprises proférées par l'opposition qui a refusé de participer au processus de réforme. De vives préoccupations ont été exprimées – notamment dans notre précédent rapport – selon lesquelles la réforme a essentiellement porté sur la division administrative du pays et moins sur les aspects fonctionnels des collectivités locales, en particulier sur la manière dont celles-ci obtiendront les ressources nécessaires à la mise en œuvre des services que la loi, et les citoyens, attendent d'elle.

18. Le Parti démocratique (de l'opposition) a contesté le redécoupage municipal devant la Cour Constitutionnelle, qui a rejeté le recours le 15 décembre 2014. En octobre-novembre 2014, des groupes de citoyens, soutenus par le Parti démocratique, ont demandé à la Commission électorale centrale (CEC) la tenue de 130 référendums locaux pour marquer leur désaccord avec les municipalités telles que réformées. La CEC a accepté l'initiative mais le Parti socialiste a fait appel de cette décision, qui a été annulée en dernière instance par le collège électoral de la Cour d'appel de Tirana le 14 janvier 2015.

19. Au cours de notre visite, la question de la carte proprement dite et la controverse suscitée par son adoption n'ont plus été évoqués par nos interlocuteurs. Par contre, certains représentants d'ONG ont insisté sur le fait que le découpage territorial répondait davantage à des fins électorales qu'au processus de décentralisation lui-même. Des préoccupations ont par ailleurs été exprimées concernant les prochaines mesures prévues dans le cadre de la réforme administrative et territoriale, à savoir la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation, en particulier les aspects fonctionnels des collectivités locales, ainsi que la préparation de la loi organique sur les collectivités locales. Les représentants d'ONG rencontrés ont soulevé la question de l'incidence budgétaire et insisté sur l'incertitude qui persiste, s'agissant notamment du fonctionnement du second niveau de l'administration locale.

20. Le ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux et coordinateur national pour la lutte contre la corruption nous a informés de l'engagement des travaux en vue de jeter les bases financières et administratives des nouvelles entités publiques et de les rendre opérationnelles. La nouvelle stratégie de décentralisation qui avait été finalisée et était prête à être adoptée par le Conseil des Ministres (ce dernier l'a, dans l'intervalle, adoptée le 29 juillet 2015) prévoit le renforcement des collectivités locales et des compétences, s'agissant en particulier des services de protection contre les incendies, des services sociaux, de la gestion des forêts et pâturages, et des systèmes d'irrigation et de drainage. L'enseignement primaire et les soins de santé primaires devraient être davantage décentralisés. Le transfert de pouvoirs serait par ailleurs accompagné d'un transfert des budgets concernés. Une nouvelle loi sur les finances locales devrait être adoptée et le système de fiscalité locale réformé, étant entendu que ces mesures devraient donner lieu à une augmentation du budget des collectivités locales passant de 2,7 % du PIB en 2015 à plus de 5 % en 2020.

21. Tout en notant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la récente réforme administrative et territoriale qui a permis la mise en place de la nouvelle structure territoriale, nous encourageons vivement les autorités à engager la prochaine phase afin de donner aux collectivités locales, d'une part, les fonctions et pouvoirs clairs et concrets qui vont de pair avec l'autonomie locale et, d'autre part, les moyens nécessaires pour les mettre en œuvre. Il est de la plus haute importance de donner aux collectivités locales la capacité d'exercer pleinement leurs fonctions, y compris les ressources adéquates.

4. Elections locales

22. Les élections du 21 juin 2015 étaient le premier scrutin organisé dans les 61 municipalités nouvellement constituées en vue d'élire 61 maires et 1 595 conseillers municipaux. Deux coalitions² regroupant cinquante-deux partis politiques et huit partis politiques individuels étaient en lice. Par ailleurs, quatorze candidats indépendants proposés par les électeurs briguaient un poste de maire et douze autres prétendaient à un siège de conseiller.

23. Dans son Rapport de la mission d'évaluation des besoins, l'OSCE/BIDDH faisait état de la persistance d'une forte polarisation et de la méfiance entre les partis politiques, susceptibles d'avoir un impact négatif sur la conduite des élections. L'environnement politique était particulièrement tendu en raison des conflits qui opposent de longue date les deux principales forces politiques et de la défiance omniprésente entre les partis qui pourraient avoir des conséquences néfastes sur le déroulement du scrutin et la période post-électorale.

24. Les élections locales sont principalement régies par la Constitution, le Code électoral et les réglementations de la CEC. La législation secondaire comprend la loi sur les collectivités locales, la loi relative à la division territoriale adoptée en juillet 2014, la loi sur les partis politiques, la loi sur les manifestations ainsi que les dispositions du Code de procédure administrative et du Code pénal. Le Code électoral a été profondément remanié en 2012, à la suite d'un processus inclusif soutenu par les principaux partis. Des modifications d'ordre technique ont été apportées en avril 2015 afin de refléter le nouveau découpage des collectivités locales, en l'absence toutefois du soutien de l'opposition. Certaines des recommandations formulées antérieurement sont restées lettre morte, à savoir celles relatives à l'impartialité de la CEC, à la transparence du financement de la campagne et à un règlement efficace des conflits.

25. La campagne électorale était fortement axée sur la réforme administrative et territoriale controversée ainsi que sur la dépenalisation de la sphère politique, avec en particulier la proposition de pacte sur la dépenalisation faite par l'opposition en vue des élections locales, à laquelle n'a pas adhéré la coalition au pouvoir. Plusieurs de nos interlocuteurs ont salué l'attitude constructive des candidats dans certaines grandes villes, notamment à Tirana, où la coopération a été favorisée et le dialogue cordial et positif, contrairement aux précédentes campagnes empreintes d'agressivité.

26. Après notre visite, le 10 août 2015, les résultats définitifs des élections ont été certifiés par la Commission électorale centrale. Le taux de participation national s'est élevé à 47,6 %. Les candidats aux fonctions de maire issus de la coalition de gauche menée par le Parti socialiste (PS) ont remporté 45 municipalités, dont neuf reviennent au Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI). Les candidats de la coalition de droite conduite par le Parti démocratique (PD) ont quant à eux obtenu 15 municipalités. Le candidat du parti Minorité ethnique grecque pour l'avenir (MEGA) a remporté la municipalité de Finiq. Le PS a recueilli 25,8 % des voix, le PD 20,3 % et le MSI 16,6 %. La coalition menée par le PS et celle conduite par le PD ont respectivement obtenu 63,5 % et 32,5 % des suffrages exprimés pour élire les conseillers.

27. Les résultats du scrutin montrent la nette victoire de la coalition menée par le Parti socialiste. Le Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI) semble quant à lui avoir pour la première fois constitué une base solide au plan local.

28. Selon les conclusions préliminaires du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de l'OSCE/BIDDH et du Comité des Régions de l'Union européenne, bien que les libertés fondamentales d'expression et de réunion aient généralement été respectées, la politisation persistante des institutions de l'Etat a nui à l'administration efficace du processus électoral. La Commission électorale centrale (CEC) a globalement travaillé dans la transparence, mais du fait de la politisation de ses débats, ses décisions n'ont pas été

² (1) « L'Alliance pour une Albanie européenne » formée des deux plus grands partis au pouvoir, le Parti socialiste (PS) et le Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI), ainsi que 35 autres partis.

(2) « L'Alliance du peuple pour l'emploi et la dignité », formée du Parti démocratique (PD) et du Parti républicain (PR), et 13 autres partis.

homogènes, affaiblissant ainsi la confiance de l'opinion publique vis-à-vis de l'indépendance de l'administration des élections. La campagne s'est déroulée dans un climat pacifique, à l'exception de quelques incidents sporadiques. Malgré les nombreuses allégations de violations des règles de campagne invoquées par les partis, peu de plaintes officielles ont été déposées à ce sujet. Le jour du scrutin a été paisible sur un plan général dans tout le pays. De nombreuses allégations de pressions sur les électeurs et d'achat de voix ont été recensées. Plusieurs cas de vote en groupe ont été observés et certaines préoccupations soulevées quant à d'éventuelles manœuvres d'intimidation orchestrées par des groupes de militants dans les bureaux de vote ou aux alentours de ces derniers. Les règles relatives à l'établissement de rapports sur le financement des campagnes étaient insuffisantes et mériteraient d'être renforcées à l'avenir afin de garantir une meilleure transparence. Malgré le grand nombre de médias, leur affiliation aux principaux partis politiques afin de satisfaire les intérêts commerciaux des propriétaires de médias a entraîné une ingérence directe dans l'autonomie éditoriale ou des pratiques d'autocensure et limité le pluralisme des points de vue. La manière dont les commissions électorales et les tribunaux ont traité les réclamations liées aux élections a souvent démuné les parties prenantes de tout recours effectif. La fermeture du vote et les phases initiales du dépouillement ont été jugées positives, malgré la longueur du processus de dépouillement.

29. Malheureusement, comme ce fut le cas lors des précédentes élections, le manque de volonté des principaux acteurs politiques de mettre en œuvre le Code électoral de bonne foi et de s'abstenir de toute ingérence dans le processus électoral est à l'origine des dysfonctionnements notés durant les élections. A eux seuls, les changements apportés au Code électoral ne suffisent pas à corriger les dysfonctionnements récurrents et à assurer un déroulement des élections démocratiques qui soit conforme aux normes internationales. Il faut également que tous les acteurs du jeu politique changent d'attitude et de pratiques et fassent preuve d'une véritable volonté pour qu'un processus électoral solide et authentiquement démocratique puisse être mis en place durablement en Albanie.

30. Lors de nos réunions, les représentants de l'opposition ont fait valoir que de nombreux problèmes ont entaché les élections locales, à commencer par l'achat de voix, l'utilisation abusive des ressources administratives, les pressions exercées sur les candidats de l'opposition ainsi que le vote multiple. Le Président du Parti démocratique a évoqué le nombre important de candidats des rangs de la majorité ayant un casier judiciaire ainsi que les menaces et violences à l'encontre d'électeurs du PD. Il a déclaré que les listes d'électeurs avaient été manipulées et que la CEC prenait des décisions selon le principe du « deux poids deux mesures », en parfaite violation de la loi. Les représentants d'ONG ont salué les progrès accomplis dans le processus électoral tout en dénonçant en parallèle certaines lacunes et irrégularités persistantes, dont les allégations d'achat de voix, les manœuvres d'intimidation et les irrégularités dans le processus de dépouillement (notamment le remplacement en dernière minute de commissaires, la prolongation et les retards dans le dépouillement). Le problème de la politisation de l'administration des élections a été soulevé par les représentants d'ONG et de la communauté internationale mais aussi par des membres de la Commission électorale centrale qui ont insisté sur le fait que la nomination des commissaires électoraux et la formation des équipes chargées du dépouillement ne devaient pas être du ressort des partis politiques.

31. Nous réaffirmons qu'il est important de remédier dûment et rapidement aux dysfonctionnements relevés lors du scrutin de juin 2015 dans un esprit de coopération entre les partis politiques. Nous convenons du fait que la politisation du processus dès la phase initiale a certainement contribué à détériorer la situation et il appartient aux partis politiques d'y remédier de concert. Il est cependant essentiel de rappeler que les modifications du Code électoral ne sont pas suffisantes à elles seules pour remédier aux dysfonctionnements récurrents de la procédure électorale mais qu'il incombe à tous les acteurs politiques de faire la preuve de la détermination nécessaire pour mettre en œuvre de bonne foi toutes les dispositions du Code.

5. Réforme de la justice

32. Dans sa dernière résolution, l'Assemblée a exprimé ses craintes quant à l'indépendance et l'impartialité de la justice, en raison en particulier des pressions et ingérences politiques qu'elle continue de subir. Elle a déclaré qu'il était urgent de mettre en œuvre d'autres réformes d'ensemble consensuelles, notamment des modifications de la Constitution, pour garantir l'indépendance du système judiciaire et l'administration efficace de la justice, ce qui devrait être une priorité pour les autorités. L'Assemblée a également fait part de ses préoccupations devant la corruption systémique et généralisée à tous les niveaux du système judiciaire et encouragé les autorités à réformer la Cour suprême et le Haut Conseil de la justice conformément aux recommandations de la Commission de Venise, s'agissant en particulier des procédures disciplinaires et de nomination de leurs membres. Elle a également demandé instamment aux pouvoirs

publics de réviser les procédures disciplinaires et de nomination des juges en vue de les rendre moins vulnérables à la politisation et à l'ingérence politique.

33. Une commission parlementaire ad hoc sur la réforme judiciaire a été créée et a tenu sa première réunion le 23 janvier 2015, assistée d'un groupe d'experts locaux et internationaux dont la Commission de Venise. L'absence de participation de l'opposition aux travaux de la commission ad hoc est à déplorer. En juin 2015, cette commission et le groupe d'experts de haut niveau ont produit une « Analyse du système de justice en Albanie – 2015 » visant à décrire de manière détaillée l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire en Albanie et à recenser les problèmes et difficultés. La description abordait diverses composantes, par exemple l'organisation des tribunaux et du parquet, leurs tâches, la gouvernance de la magistrature et du ministère public, le statut des juges et des procureurs, l'administration des services judiciaires et de poursuite, le système de financement, l'aide judiciaire et la mise en œuvre des décisions de justice. Cette analyse est censée servir de fondement à ce que le gouvernement a qualifié de processus holistique de réforme de la justice. Une évaluation complète de cette analyse n'entre pas dans le cadre de la présente note d'information et sera réalisée à une prochaine occasion. A la suite de notre visite, le 7 juillet 2015, le Parti démocratique a mis un terme à ses sept mois de boycott de la commission pour la réforme de la justice. Depuis lors, le document analytique sur le système de justice en République d'Albanie et la stratégie de réforme de la justice, accompagnée de son plan d'action, sont à l'examen devant la commission.

34. A la lumière de ce qui précède, nous pouvons conclure qu'un processus de réforme du système de justice a démarré mais a cependant déjà pris du retard. Un consensus national est indispensable pour une réforme inclusive et holistique du système de justice. Il convient de noter qu'une fois encore, le processus semble s'être davantage attaché à produire des feuilles de route et des documents de stratégie qu'à mettre effectivement en œuvre les réformes.

35. L'adoption récente par le parlement d'une nouvelle « loi sur le système d'évaluation des juges », prenant en compte la plupart des recommandations des experts du Conseil de l'Europe, mérite également d'être soulignée. Elle vise, *inter alia*, à réexaminer le mécanisme d'évaluation des prestations des juges.

36. Concernant les procédures disciplinaires, le ministre de la Justice nous a informés en avoir engagées à l'encontre de 30 juges, dont deux ont été révoqués et deux autres condamnés pour corruption. Par ailleurs, quatre autres juges ont été arrêtés et poursuivis pour des faits de corruption, les procédures étant en cours devant le tribunal.

37. Les représentants des ONG étaient d'avis que la réforme du système judiciaire n'est pas encore très avancée et ont insisté sur la nécessité de procéder à des modifications constitutionnelles. Selon eux, malgré les accusations de corruption publiquement formulées par le gouvernement à l'encontre de membres de la magistrature, le ministre de la Justice n'a engagé aucune procédure disciplinaire, ce qui témoigne du contraste entre les déclarations et les actions réellement entreprises. Il est à noter que le ministre de la Justice est le seul à pouvoir engager des procédures disciplinaires à l'encontre de juges, une situation qui ouvre la voie à des ingérences politiques dans le système de justice. Nos interlocuteurs ont souligné l'absence d'obligation du parquet de rendre des comptes et le manque de transparence de cette institution. Ils ont par ailleurs insisté sur la corruption et l'inefficacité de la police.

38. En septembre 2014, le parlement a mis en place une commission chargée d'enquêter sur la légalité des actes et omissions sur la base de prétendus informations, faits et circonstances et de conclure à l'existence ou non de motifs suffisants pour démettre M. Elvis Cefa et M. Luzim Lelçaj de leurs fonctions de membres du Haut Conseil de la justice, auquel l'Assemblée albanaise les a élus. En octobre 2014, la commission d'enquête a publié un rapport de 93 pages selon lequel par leurs actes et omissions durant l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles et juridiques au sein de l'institution, ils ont commis et autorisé des violations graves de la loi, qui justifient leur révocation. Ce processus a soulevé des questions importantes concernant la primauté du droit et l'indépendance du système judiciaire à l'égard de toute ingérence politique.

6. Lutte contre la corruption

39. Dans sa dernière résolution, l'Assemblée regrettait que malgré une récente augmentation des poursuites, la plupart des indicateurs montrent que la corruption a en fait progressé au lieu de reculer ces dernières années, ce qui révèle que les mesures et les stratégies de lutte contre la corruption n'ont obtenu pour l'instant que des résultats limités. Elle a appelé toutes les forces politiques d'Albanie à démontrer qu'elles ont la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre intégralement et efficacement une stratégie

cohérente et performante de lutte contre la corruption, et pour allouer des ressources suffisantes à son application.

40. La lutte contre la corruption reste une priorité clé du gouvernement. Le cadre législatif ainsi que la coordination et le suivi des politiques ont été renforcés, notamment par l'adoption d'une stratégie et d'un plan d'action anti-corruption en mars 2014. Le plus important est désormais de mettre en œuvre effectivement ce plan d'action et d'en assurer le suivi, afin de produire des résultats concrets. L'un des points essentiels consiste à faire la preuve de résultats tangibles dans les enquêtes proactives, poursuites et condamnations dans les affaires de corruption à tous les échelons.

41. Le ministre d'Etat albanais chargé des Pouvoirs locaux et coordinateur national de la lutte anti-corruption nous a informés d'une augmentation du nombre d'affaires signalées au parquet. Entre octobre 2013 et fin mars 2015, les dossiers relatifs à des faits de corruption impliquant 619 agents publics ont été transmis au parquet. Les données statistiques de l'année 2014 feraient état de trois procédures judiciaires ouvertes pour des actes de corruption dans le secteur privé, trois pour des actes de corruption passive de hauts fonctionnaires de l'Etat et d'élus locaux et de huit procédures pour des faits de corruption active et passive de juges, procureurs et autres fonctionnaires du système de justice, dont trois affaires ont été envoyées en jugement. Le parquet a engagé des poursuites dans 104 affaires liées à des actes de corruption commis par des titulaires de fonctions publiques, et 32 dossiers ont été envoyés en jugement. Au cours du premier semestre 2015, cinq autres affaires de corruption active et passive de juges, procureurs et autres fonctionnaires du système de justice ont été révélées au grand jour. Les statistiques fournies ne permettent pas d'évaluer le taux de condamnation dans les affaires de corruption, notamment celles impliquant des hauts fonctionnaires, car elles portent principalement sur les chefs d'accusation et ne font pas état de la sentence finale.

42. La Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP) est un instrument déterminant dans la lutte contre la corruption : tous les élus, juges et hauts fonctionnaires doivent déclarer leur patrimoine - ainsi que celui de leurs époux, de leurs enfants et des personnes qui cohabitent - à la HIDVP. Depuis avril 2014, toutes les déclarations doivent faire l'objet d'un contrôle. Dans sa dernière résolution, l'Assemblée a regretté le manque d'effectifs et de ressources de la HIDVP par rapport à sa charge de travail et l'importance de sa mission. Certains éléments indiquaient que le bureau du Procureur général n'a pas donné suite aux conclusions de la HIDVP, ce qui est préoccupant. Au cours de notre réunion avec la HIDVP, nous avons été informés du renforcement de son effectif, passé de 53 à 57 personnes entre 2013 et 2015, et de l'augmentation de 15 % de son budget. Cependant, ces maigres ressources supplémentaires ne semblent pas suffisantes pour permettre à la HIDVP de remplir son mandat de façon satisfaisante, compte tenu en particulier du surcroît de travail dû aux modifications apportées en 2014 à la loi sur la déclaration du patrimoine (une charge de travail qui risque fort d'augmenter en cas d'adoption du projet de loi sur la protection des donneurs d'alerte)³. Selon la HIDVP, la Haute inspection aurait transmis 148 dossiers au parquet au cours des années 2014-2015 - 74 en 2014 et 74 durant les six premiers mois de 2015. En 2015, plusieurs hauts fonctionnaires auraient été renvoyés devant le ministère public. La HIDVP estime que ce dernier applique une politique de deux poids, deux mesures : les affaires concernant des fonctionnaires de niveau intermédiaire ou inférieur ont été envoyées en jugement, alors que celles impliquant des hauts fonctionnaires n'ont fait l'objet d'aucune suite. Ces préoccupations concernant l'absence de suivi par le parquet ont par ailleurs été confirmées par le ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux et coordinateur national de la lutte anti-corruption.

43. Nous avons été informés de la finalisation du projet de loi sur la protection des donneurs d'alerte et de sa transmission prochaine au Conseil des Ministres pour adoption. Selon ce projet, la HIDVP deviendrait l'organe de supervision.

44. Le ministre de la Justice a annoncé le lancement par le gouvernement, en février 2015, d'un portail web sur lequel les citoyens peuvent déposer plainte et dénoncer les cas de corruption. Les citoyens sont également invités à évaluer la qualité des prestations de services et à en informer par message SMS le coordinateur national de la lutte anti-corruption. Cependant, sur les 800 plaintes reçues, seules 14 ont été transmises au Procureur général pour enquête, ce qui semble relativement peu au vu de la corruption persistante dans le pays. Ceci confirme les constatations de nombre de nos interlocuteurs selon lesquelles, très souvent, le parquet ne donne pas correctement suite aux plaintes pour corruption et prévarication de fonctionnaires. Cette situation fait obstacle à une réponse judiciaire globale à la corruption généralisée dans le pays.

³ Voir paragraphe 43.

45. En avril 2015, sur requête d'un cinquième des députés du parti démocratique, la Cour constitutionnelle a annulé la création du Bureau national d'investigation (BNI), déclarant qu'elle violait la Constitution. Le BNI, partie intégrante du plan de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, devait être une structure spéciale chargée d'enquêter sur les infractions graves et la corruption de haut niveau. Au cours de nos discussions, les autorités n'avaient pas encore déterminé les conséquences concrètes qu'aurait cette décision (l'arrêt écrit de la Cour constitutionnelle n'ayant pas encore été publié). Elles restaient convaincues de la nécessité de changer de structure s'agissant des poursuites et des enquêtes dans les affaires de corruption, mais il leur restait à trouver une solution pour procéder à cette modification de manière à prendre en compte les conclusions de la Cour constitutionnelle. Selon le ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux et coordinateur national de la lutte anti-corruption, l'Albanie suivrait le modèle croate.

46. Lors de nos rencontres avec les représentants d'ONG, ces derniers ont souligné l'insuffisance des efforts de numérisation des services déployés par le gouvernement pour changer radicalement la perception de corruption et de captation de l'Etat. Ils ont insisté sur la nécessité de réprimer comme il se doit la corruption de haut niveau. A l'évidence, les mesures prises par le gouvernement supposent un traitement et un suivi adéquats des dossiers. Le point essentiel reste la lutte contre l'impunité.

47. Lors de nos réunions, nous avons soulevé la question de l'efficacité de la lutte contre le crime organisé et notamment le suivi de l'opération menée par l'armée à Lazarat l'an passé. Une fois encore, les informations et données fournies par les autorités sont peu claires et semblent confirmer qu'en dépit des nombreuses arrestations et inculpations, aucune condamnation véritable en relation avec ces événements n'a été prononcée à ce jour. Cet état de fait confirme nos inquiétudes quant à l'absence de résultats visibles au jour d'aujourd'hui dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, malgré la vigueur des déclarations d'intention.

7. Autres questions soulevées durant la visite

a. Exclusion des délinquants du parlement

48. Dans son dernier rapport, l'Assemblée a exhorté les pouvoirs publics à adopter rapidement les textes d'application nécessaires à l'entrée en vigueur effective des modifications de la Constitution qui limitent l'immunité des membres du gouvernement, des députés, des juges et des hauts fonctionnaires.

49. La question de la dépenalisation du parlement figurait en bonne place de l'ordre du jour politique au cours de l'année passée. L'accord de décembre 2014 entre les forces politiques prévoit notamment la nécessité d'aborder la question de l'exclusion des délinquants du parlement, éventuellement par le biais d'une réforme législative introduisant une nouvelle cause d'inéligibilité. Le 22 avril 2015, le président de la commission spéciale, créée au sein du parlement pour mettre en œuvre l'accord entre la majorité au pouvoir et l'opposition, a demandé la coopération de la Commission de Venise pour régler la question des personnes ayant un casier judiciaire qui occupent une fonction publique ou cherchent à être élues ou nommées à une telle fonction. La Commission de Venise a préparé, comme base de cette coopération, un rapport comportant des données comparées en mettant l'accent sur l'accès au parlement et l'a adopté le 19 juin 2015.

50. Au cours de nos réunions, nous avons eu connaissance d'allégations formulées par des membres de l'opposition, notamment le président du parti démocratique, selon lesquelles la majorité refuserait la dépenalisation du parlement. Ils ont dénoncé le fait que des membres de la majorité siégeant au parlement ont auparavant fait l'objet de condamnations pour crime. Ils ont également soulevé la question des personnes issues des rangs de la coalition majoritaire ayant un casier judiciaire et qui se sont présentées à des fonctions locales lors des dernières élections, et évoqué le refus de la majorité de régler cette question avant les élections, en dépit des appels de l'opposition en ce sens.

51. Nous nous félicitons de l'assurance qui nous a été donnée par la majorité et l'opposition quant à leur engagement de poursuivre leur collaboration sur la voie de la dépenalisation des élus.

b. Les fonctions du Médiateur

52. Au cours de nos réunions avec le Médiateur, celui-ci a indiqué que les récents amendements à la loi sur l'accès à l'information et à la loi sur le Médiateur n'allaient pas dans la bonne direction, précisant par ailleurs que les modifications apportées à cette dernière n'avaient pas été communiquées pour avis à la Commission de Venise avant son adoption. Il a notamment souligné la question de la nomination de ses adjoints qui nuirait à l'indépendance de l'institution. Il s'est référé à la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme de Novembre 2014 préconisant aux autorités de demander un avis à la Commission de Venise

avant d'aller plus loin, en raison des risques d'affaiblissement de l'indépendance du médiateur liés à certains des changements proposés. Le Médiateur a déploré l'absence fréquente de réponse à ses demandes d'informations adressées au gouvernement et la détérioration de l'état de mise en œuvre de ses recommandations au cours du premier semestre 2015.

53. Il a également exprimé ses inquiétudes face à l'obstruction à l'exercice de ses fonctions en tant que mécanisme national de prévention contre la torture (il les a répétées après notre visite dans un communiqué de presse de l'institution, daté du 24 juillet 2015).

8. Conclusions

54. Nous saluons la détermination politique clairement affichée de la majorité et de l'opposition à poursuivre leur coopération mutuelle pour mettre pleinement en œuvre l'accord de décembre 2014, d'une importance cruciale pour la stabilité politique du pays.

55. S'agissant des conclusions préliminaires des observateurs internationaux, selon lesquelles les libertés fondamentales de réunion et d'expression ont généralement été respectées lors des élections locales du 21 juin 2015, nous prenons note des déficiences graves constatées par ces observateurs tout au long du processus électoral, auxquelles il convient de remédier efficacement et rapidement dans un esprit de coopération entre les partis politiques. Les modifications du Code électoral ne sont pas suffisantes à elles seules pour remédier aux dysfonctionnements récurrents de la procédure électorale : il incombe à tous les acteurs politiques de faire la preuve de la détermination nécessaire pour tenir des élections véritablement démocratiques et mettre en œuvre de bonne foi toutes les dispositions du Code.

56. Tout en prenant dûment note de la mise en œuvre de la récente réforme administrative et territoriale, nous rappelons qu'il importe désormais de passer à l'étape suivante, la délégation des pouvoirs et des moyens, essentielle pour le développement démocratique efficace et efficient du pays. Maintenant que les nouvelles structures territoriales sont en place, il convient de donner clairement aux collectivités locales les pouvoirs et les fonctions concrets de l'autonomie locale ainsi que les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

57. Nous saluons l'accent placé par le gouvernement sur la lutte contre la corruption et le crime organisé, mais insistons sur l'importance de parvenir à des résultats concrets en terme de poursuites et de condamnations. Il faut démontrer clairement qu'il ne peut y avoir d'impunité en cas de corruption, à tous les échelons du gouvernement, de la police, de la magistrature ou du parquet. Nous réaffirmons l'importance de la réforme du système de justice et notamment des services de poursuite, tout en veillant au respect du principe fondamental d'indépendance du judiciaire. Le processus de réforme devrait être mené de manière inclusive et il est déterminant que toutes les forces politiques participent pleinement aux travaux de la commission parlementaire *ad hoc* sur la réforme de la justice.

58. Nous tenons à remercier le président du parlement pour son invitation à tenir une réunion de la commission de suivi en Albanie en 2016, qui a été saluée et acceptée par la commission lors de sa réunion du 3 septembre 2015.

ANNEXE

Programme de la visite d'information à Tirana (29-30 juin 2015)

M. Jonathan EVANS, Royaume-Uni, Groupe des conservateurs européens
M. Andrej HUNKO, Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne

Lundi 29 juin 2015

- 10:30 Rencontre avec le Président de l'Assemblée, **S.E. M. Ilir META**
- 11:15 Rencontre avec la délégation albanaise auprès de l'APCE
- 12:00 Rencontre avec la Commission pour la mise en oeuvre de l'accord de décembre
- 14:15 Rencontre avec le ministre de la Justice, **M. Nasip NAÇO**
- 15:15 Rencontre avec le ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux, **M. Bledi CUCI**
- 16:15 Rencontre avec le Médiateur (*Ombudsman*) **M. Igli TOTOZANI**
- 17:15 Rencontre avec le Président du Parti démocratique, **M. Lulzim BASHA**
- 18:15 Rencontre avec les Chefs des missions de l'OSCE et de l'Union européenne
- 20:00 Dîner offert par la délégation nationale albanaise auprès de l'APCE

Mardi 30 juin 2015

- 09:30 Rencontre avec le Chef de la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine, **M. Shkëlqim GANAJ**
- 10:00 Rencontre avec le Premier ministre, **S.E. M. Edi RAMA**
- 11:00 Rencontre avec le Président de la République, **S.E. M. Bujar NISHANI**
- 12:00 Rencontre avec la Commission électorale centrale
- 14:30 Table ronde avec ONG sur la réforme des gouvernements locaux et des élections locales
- 15:40 Table ronde avec ONG sur la lutte contre la corruption et le système judiciaire
- 17:00 Rencontre avec des ambassadeurs des pays membres du Conseil de l'Europe