

DECLASSIFIÉ¹
AS/Mon (2017) 07
20 mars 2017
fmond07_2017

Commission pour le respect des obligations et engagements des États 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 (27 février – 1^{er} mars 2017)

Corapporteurs : M. Andrej Hunko, Allemagne, Groupe pour la Gauche unitaire européenne, et M. Joseph O'Reilly, Irlande, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. Cette visite avait pour principal objectif de faire le point sur les événements survenus depuis la dernière visite des corapporteurs (26-28 octobre 2016) et d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Résolution 2019 (2014) de l'Assemblée, adoptée le 2 octobre 2014. La présente note d'information doit être lue conjointement avec notre précédente note d'information, qui rendait compte de notre visite à Tirana en octobre 2016².

2. Dans sa 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 également 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 souligné qu'il était capital que les nombreuses réformes et mesures législatives adoptées soient aussi appliquées dans la pratique afin de répondre efficacement aux préoccupations soulevées.

3. Le 9 novembre 2016, la Commission européenne a recommandé que les États membres envisagent d'ouvrir des négociations d'adhésion avec l'Albanie, sous réserve que cette dernière fasse preuve de progrès tangibles et crédibles dans la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire. Le 13 décembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a pris note de la recommandation de la Commission et réaffirmé qu'une mise en œuvre intégrale, efficace et suivie des cinq grandes priorités identifiées lors de l'attribution du statut de candidate à l'Albanie devait être assurée avant l'ouverture de négociations d'adhésion. Le 15 février 2017, le Parlement européen a adopté une résolution qui constatait que la mise en œuvre crédible de la réforme de la justice, les progrès réalisés dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, ainsi que la tenue d'élections libres et équitables en juin 2017 pourraient être des éléments déterminants pour faire avancer le processus d'adhésion à l'Union européenne et démarrer les négociations.

4. À Tirana, nous avons rencontré le Premier ministre, le président de l'Assemblée, le ministre de la Justice, ainsi que le coordinateur national pour la lutte contre la corruption. Nous nous sommes également entretenus avec le président du Parti démocratique, le Médiateur et le président de la Commission électorale centrale. Nous avons pris part à des réunions avec des représentants d'ONG et de la communauté internationale. Au parlement, nous nous sommes entretenus avec la délégation albanaise auprès de l'APCE,

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 16 mai 2017.

² <http://website-pace.net/documents/19887/3136217/AS-MON-2017-01-EN.pdf/18d44e70-977b-4888-ad14-50d57996cf87>.

les coprésidents de la commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale et le président et le vice-président de la commission parlementaire de l'éducation et des moyens d'information ainsi qu'avec la commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme.

5. Au cours de notre visite, nous nous sommes intéressés aux événements politiques récemment survenus dans le pays. Nos discussions ont principalement porté sur les prochaines élections législatives ainsi que sur des questions liées au pluralisme, aux médias, au financement des partis politiques et au financement des campagnes ainsi qu'à la mise en œuvre de la législation anti-criminalité. Nous avons également donné suite à notre visite précédente concernant la réforme du système judiciaire et en particulier le processus de réévaluation.

6. Nous tenons à remercier le Parlement albanais, en particulier le président de la délégation albanaise auprès de l'Assemblée, 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

7. Au terme de notre dernière visite, nous nous étions félicités des modifications constitutionnelles ouvrant la voie à une réforme profonde et globale du système judiciaire, et nous avons souligné que l'adoption rapide de cette réforme et sa mise en œuvre étaient des facteurs essentiels pour le pays et ses aspirations européennes. Nous avons également souligné que les préparatifs des élections législatives de 2017 étaient d'une importance capitale pour le pays et qu'il fallait impérativement que les forces politiques œuvrent de concert et sans tarder à la mise en œuvre des recommandations de l'OSCE/BIDDH en attente d'application. Nos craintes que les tensions politiques puissent entraver la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires se sont malheureusement vérifiées. Nous expliquerons dans les prochaines sections pourquoi la réforme électorale est désormais au point mort et pourquoi la mise en œuvre de la réforme judiciaire a été retardée.

8. Notre visite d'information s'est déroulée dans un climat politique de regain de tensions. Nous avons été témoins de la polarisation politique croissante entre les deux grands blocs politiques, à savoir les socialistes au pouvoir et le Parti démocratique d'opposition, leur profonde méfiance mutuelle et le manque de coopération politique.

9. Le 18 février 2017, le principal parti d'opposition de l'Albanie, le Parti démocratique (PD) dirigé par Lulzim Basha, a organisé une manifestation devant le Bureau du Premier ministre, accusant le gouvernement d'avoir l'intention de falsifier les prochaines élections législatives du 18 juin. Selon Reuters³, les manifestations ont rassemblé environ 10 000 personnes. Depuis cette journée, le PD a organisé une manifestation permanente qui s'est tenue sous une grande tente installée devant le Bureau du Premier ministre situé sur le boulevard Deshmoret e Kombit. Le président du PD, Lulzim Basha, a demandé la démission du Premier ministre Edi Rama et la création d'un gouvernement technique afin de garantir des élections libres et équitables. Le groupe parlementaire et le comité de direction du PD ont décidé de boycotter le Parlement tant que leurs demandes ne seront pas satisfaites, une position appuyée par les alliés du PD.

10. Nous nous sommes longuement entretenus avec le Premier ministre, le président du PD et le président du Parlement sur les récents événements politiques et il nous est apparu clairement que la situation était effectivement bloquée pour deux raisons : le président du PD restait ferme sur ses positions et le Premier ministre contestait les allégations et s'opposait délibérément à ceux qui lui demandaient de démissionner et qui exigeaient qu'un gouvernement technique soit instauré.

11. Le Premier ministre Edi Rama a déclaré que l'opposition avait lancé sa manifestation et le boycott parlementaire dans le but de bloquer le processus de réévaluation de la magistrature. Il regrettait que la réforme électorale ne progresse pas en raison du boycott, par l'opposition, de la commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale. Selon lui, le chef de l'opposition, L. Basha, n'avait pas réussi à positionner celle-ci comme une force politique alternative et était mécontent que les résultats des sondages d'opinion donnent une large majorité à la coalition au pouvoir. Le Premier ministre a souligné que le vote électronique n'était pas encore une solution réaliste, comme l'a reconnu l'OSCE, et rappelé que l'administration et l'organisation des élections relèvent de la responsabilité conjointe de la majorité et de l'opposition. Il a affirmé qu'il avait déjà fait un maximum de concessions à l'opposition, notamment la gestion conjointe du processus de réévaluation, qu'elle utilise désormais pour bloquer la mise en œuvre de la loi sur ce sujet.

³ <http://www.reuters.com/article/us-albania-opposition-protests-idUSKBN15X00I>.

12. Le président du Parlement, quant à lui, a souligné que l'impasse entre le Parti socialiste et le Parti démocratique était préjudiciable aux processus de réforme, que les Albanais n'avaient pas confiance dans les élections et la réforme judiciaire, et que la réforme de la justice devait se dérouler dans le strict respect de la Constitution. Selon lui, les objectifs les plus importants étaient de parvenir à mettre en place des élections législatives conformes aux normes les plus élevées dans ce domaine et de mettre en application la procédure de réévaluation. Le président du Parlement a fait remarquer qu'il s'était efforcé de trouver un consensus entre le Premier ministre et le président du Parti démocratique et qu'il fallait encourager le dialogue en vue d'établir des normes pour les prochaines échéances électorales et de relancer la mise en œuvre du processus de réévaluation. Le rôle de la communauté internationale était crucial à cet égard.

13. Le président du Parti démocratique, L. Basha, a déclaré que la criminalité organisée était devenue une menace pour la démocratie et que le gouvernement manquait de volonté politique pour la combattre. Il a cité Franco Roberti, le chef de la Direction nationale antimafia italienne, qui avait déclaré que la culture de plantes narcotiques en Albanie et le trafic de drogues à destination de l'autre côté de l'Adriatique avaient triplé au cours des deux dernières années. La puissance des éléments criminels qui était, selon lui, illimitée, pèserait sur les élections et paralyserait le processus politique. Il a expliqué que c'était la raison pour laquelle il exigeait la démission du gouvernement et la nomination d'un gouvernement technique, et affirmé que les manifestations et le boycott du Parlement se poursuivraient jusqu'à ce que cela se produise. Nous avons fait part de nos préoccupations quant aux propos qu'il aurait tenus incitant les manifestants à agir de façon radicale, et il a répondu qu'il n'avait jamais appelé à la violence et que ses paroles avaient été interprétées hors contexte. Tout en réitérant notre soutien à la liberté d'expression et au droit de manifester pacifiquement, nous avons insisté sur la nécessité de ne pas encourager la violence ou de se livrer à des actes violents.

14. Dans toutes nos réunions, nous avons exprimé notre inquiétude concernant les tensions politiques qui touchent l'Albanie et qui freinent l'élan positif des réformes dont nous avons été témoins lors de notre visite en octobre 2016. Nous avons souligné que le boycott des travaux du Parlement ne pouvait en aucun cas être considéré comme une stratégie politique correcte, car le Parlement est un lieu de débat où les forces politiques peuvent engager un dialogue et essayer de trouver un moyen de sortir de la situation actuelle. L'Albanie a besoin de la majorité et de l'opposition durant le processus de réforme. En conséquence, toute forme de boycott aura des conséquences négatives graves pour le pays et ses aspirations européennes.

15. Convaincus que seule une relance du dialogue politique peut assurer la stabilité des institutions démocratiques de l'Albanie et améliorer l'efficacité et la durabilité des réformes, nous avons indiqué que nous étions prêts, dans les semaines et les mois suivants, à aider toutes les forces politiques, si elles le souhaitent, à contribuer au bon fonctionnement des processus démocratiques.

3. Prochaines élections législatives

16. Les prochaines élections législatives auront lieu le 18 juin 2017. Une commission parlementaire ad hoc coprésidée par un représentant de la majorité au pouvoir et un représentant du principal parti d'opposition a été créée en février 2016 pour éliminer les dysfonctionnements du système électoral et mettre en œuvre les recommandations en attente d'application que l'OSCE/BIDDH a formulées à la suite des élections législatives de 2013 et des élections locales de 2015.

17. Comme mentionné dans notre précédente note d'information, les dysfonctionnements relevés par l'OSCE/BIDDH lors des élections précédentes sont, notamment, le manque d'impartialité et la politisation de l'administration électorale, le manque de transparence du financement de la campagne, le règlement des contentieux électoraux, ainsi que la couverture médiatique partielle de la campagne électorale⁴. Nous avons constaté lors de notre précédente visite que peu de choses avaient évolué au sein de la commission ad hoc. Un certain nombre de nos interlocuteurs nous avaient expliqué que cette inertie était due à la priorité donnée à cette époque au calendrier des réformes constitutionnelles. Nous notons que le processus de réforme électorale est resté au point mort.

18. Lors de notre réunion avec la Commission électorale centrale (CEC), nous avons appris que la plupart des recommandations de l'OSCE/BIDDH étaient techniques, à l'exception de la question de la dépolitisation de l'administration électorale. La présidence de la CEC a fait remarquer qu'il existe des lacunes législatives dans le Code électoral qui permettent de l'appliquer en faisant deux poids deux mesures, et a cité comme

⁴ Par exemple, les séquences sur les partis politiques diffusées dans les médias, la nécessité d'un suivi indépendant des médias, le renforcement de l'indépendance du radiodiffuseur public et la transparence à l'égard de la propriété des médias.

exemple les conséquences incertaines que pourrait avoir le retrait du soutien apporté aux candidats par les partis politiques.

19. À la mi-janvier 2017, le PD et 22 partis d'opposition ont déclaré que des élections libres et équitables ne pourraient avoir lieu que si cinq conditions étaient remplies : 1) l'identification biométrique des électeurs ainsi que le vote et le comptage électroniques ; 2) la « décriminalisation » du processus électoral ; 3) la réduction des coûts liés à la campagne électorale et le durcissement des peines pour les infractions liées aux élections ; 4) l'interdiction d'utiliser des ressources administratives pour les campagnes des partis ; et 5) l'équité de la couverture médiatique. Le Parti démocratique a commencé à boycotter la commission ad hoc pour la réforme électorale, affirmant que les prochaines élections ne seraient pas libres et équitables et subordonnant toute forme de coopération à la mise en place du vote électronique pour les élections de juin.

20. Les représentants de la majorité ont fait valoir que la mise en place du vote électronique demandait davantage de temps et ont proposé d'apporter quelques modifications à la loi électorale qui pourraient encore être mises en œuvre avant les élections de juin, et de reporter les réformes électorales plus profondes, notamment le vote électronique, aux élections suivantes.

21. Nous avons appris que des ateliers avaient été organisés par le Conseil de l'Europe⁵ sur le thème du financement des campagnes électorales et des partis politiques et qu'un document technique sur des recommandations concernant des amendements aux lois réglementant le financement des campagnes électorales et des partis politiques en Albanie avait été élaboré par un expert du Conseil de l'Europe. Il est ressorti de nos discussions que les représentants de la majorité et de l'opposition étaient d'accord sur la plupart de ses recommandations. Il est regrettable que l'opposition refuse de s'engager dans la réforme de la législation sur le financement des partis et des campagnes électorales sur la base de ces recommandations tant que leurs autres revendications ne seront pas satisfaites.

22. Les représentants de la société civile ont souligné que la loi électorale actuelle n'était pas mauvaise en soi mais que sa mise en œuvre soulevait des problèmes. Ils ont affirmé qu'il fallait mettre la pression sur les responsables politiques pour que le cadre juridique et sa mise en œuvre soient modifiés, sans quoi les élections ne seraient pas libres et équitables. Selon eux, la question de la réforme de l'administration électorale ne pouvait pas être résolue avant les prochaines élections, mais d'autres modifications législatives, telles que la transparence du financement des campagnes électorales, la couverture médiatique des élections et le durcissement des sanctions en cas de violations liées aux élections, pouvaient parfaitement être mises en œuvre sans plus tarder. Des représentants d'ONG ont défendu l'option des listes ouvertes de candidats pour que les électeurs aient une influence sur l'ordre dans lequel les candidats des partis sont élus. Certains ont critiqué le système des coalitions préélectorales. En ce qui concerne la question de l'achat de voix qui aurait compromis le processus en amont, les représentants ont insisté sur la nécessité d'encourager les citoyens à dénoncer les pressions. Selon eux, vu le contexte actuel, il était peu probable de parvenir à un consensus sur les modifications à apporter à la loi électorale. Ils ont rappelé que la législation électorale en Albanie avait toujours été adoptée par consensus par les principaux partis, qui étaient souvent parfaitement conscients de ses lacunes et de ses insuffisances.

23. Les élections approchent et il est essentiel que toutes les forces politiques participent à la préparation du processus électoral pour que les élections puissent avoir lieu comme prévu par la constitution. Certaines des préoccupations exprimées et des lacunes relevées par l'opposition concernant la législation et la pratique électorales ont été mentionnées dans des précédents rapports de l'APCE et doivent être prises en compte et traitées conjointement par toutes les forces politiques. Nous réaffirmons que le manque de volonté des principaux acteurs politiques de mettre en œuvre le Code électoral de bonne foi et leur désir de politiser l'administration électorale est le principal problème concernant les élections en Albanie. Nous accueillerons favorablement toute proposition adoptée par consensus, conformément aux normes européennes, qui permettrait aux électeurs d'avoir une confiance accrue dans le déroulement des élections.

4. Réforme de la justice

24. Le 21 juillet 2016, des amendements constitutionnels ont été adoptés à l'unanimité qui ont donné au Parlement la possibilité d'engager une réforme globale et approfondie de la justice. Sept lois organiques ont été ensuite adoptées visant à réglementer l'organisation générale du système judiciaire, le ministère public, le statut des juges et des procureurs, la Cour constitutionnelle, ainsi que la création d'institutions spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

⁵ Dans le cadre de la « Facilité horizontale pour les Balkans occidentaux et la Turquie » du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne : <http://www.coe.int/en/web/corruption/ongoing-projects/aec-albania>.

25. Nous avons été informés par les représentants de l'opposition que celle-ci avait bien voté en faveur des amendements constitutionnels comprenant le train de mesures judiciaires, mais qu'elle avait refusé de voter les textes d'application qui étaient, selon elle, en contradiction avec la Constitution. La seule loi que l'opposition avait votée était la loi sur l'organisation et le fonctionnement des institutions pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée. D'après les représentants du Parti démocratique, l'actuel processus de réévaluation n'est pas indépendant et vise à contrôler le système judiciaire. La tradition du consensus devrait être la règle. Or il semblerait que la majorité au pouvoir ait adopté la plupart des textes d'application de la réforme de la justice sans tenir compte des observations de l'opposition.

26. En revanche, les représentants de la majorité ont estimé qu'ils avaient effectué toutes les consultations nécessaires en s'appuyant sur un groupe ad hoc d'experts créé en étroite collaboration avec des experts internationaux. Ils ont rappelé en particulier que la loi sur la réévaluation⁶ avait été validée par un avis *amicus curiae* de la Commission de Venise. La commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme du Parlement albanais élabore actuellement le deuxième train de mesures législatives pour la réforme judiciaire, composé de 27 lois. À la suite de l'adoption des amendements constitutionnels, il fallait modifier les Codes de procédure civile, administrative et pénale, la législation contre la corruption et le crime organisé, les lois sur le défenseur de l'État, les lois sur les avocats, huissiers et notaires, les lois sur la justice pour mineurs et bien d'autres. Il fallait également créer les nouvelles institutions conformément aux délais fixés, et en premier lieu celles qui étaient chargées de la réévaluation.

27. Des représentants de la majorité au pouvoir ont dit craindre que le processus de réévaluation soit retardé en raison du boycott de l'opposition, ce qui aurait un effet négatif sur la mise en place des nouvelles institutions telles que le Conseil supérieur des juges (KLGj) et le Conseil supérieur des procureurs (KLP). Ils ont insisté sur le fait que la réévaluation des candidats à ces deux conseils devait avoir lieu dans un délai de trois mois. Pour cela, il fallait impérativement que les institutions chargées de cette tâche soient en place bien avant cette échéance, afin que la vérification puisse être achevée dans les délais.

28. Nous avons été informés par un certain nombre de nos interlocuteurs de la situation concernant la mise en application de la loi et nous avons noté que chaque étape du processus faisait l'objet d'une controverse. Le processus de réévaluation se déroule comme suit :

29. Les organes de vérification internes sont : quatre commissions indépendantes de vérification des qualifications composées de trois membres, qui seront chargées de l'intégralité du processus de réévaluation ; une chambre spécialisée des qualifications composée de sept juges, qui servira d'instance d'appel pour les décisions prises par les quatre commissions ; deux commissaires publics. La participation de la communauté internationale à ce processus, qui est considérée comme cruciale pour la crédibilité de celui-ci par le législateur albanais, est prévue par l'intermédiaire de l'Opération internationale de surveillance (*International Monitoring Operation, IMO*). L'IMO n'a pas de fonctions exécutives ayant un effet sur la réévaluation effective des juges et des procureurs en Albanie, qui est effectuée par les organes de vérification nationaux.

30. L'IMO supervise le processus de constitution de ces organes et soumet une recommandation sur la qualification et la sélection des candidats à une fonction dans les commissions indépendantes de vérification des qualifications et la chambre spécialisée des qualifications et aux deux postes de commissaires publics. La recommandation est transmise à l'Assemblée nationale par l'intermédiaire du Bureau du Médiateur. Cette tâche est effectuée avec l'aide de quatre observateurs à court terme. Conformément à la recommandation de l'IMO, le Parlement est chargé, en dernier ressort, de la nomination de tous les membres des organes de vérification. Deuxièmement, lorsque les organes de vérification sont institués, l'IMO déploie des observateurs internationaux pour surveiller l'exécution effective du processus de réévaluation. Il s'agit d'une opération à long terme qui ne s'achèvera que lorsque tous les membres concernés de la magistrature en Albanie auront été soumis à cette évaluation transitoire de leurs qualifications, tel qu'il est prévu par la loi. Le déploiement d'observateurs internationaux dans le cadre de l'IMO est, pour l'essentiel, financé par une aide de l'Union européenne.

⁶ La loi sur la réévaluation prévoit la réévaluation des juges, des procureurs et des avocats en fonction de trois critères d'intégrité fondés sur une évaluation du patrimoine, une évaluation des antécédents (liens inappropriés avec la criminalité organisée) et les compétences professionnelles : https://eeas.europa.eu/delegations/Albania/20144/Most-Frequently-asked-questions-International-Monitoring-operation_en

31. Au moment de notre visite, le cadre juridique retenu pour le déploiement de l'IMO, en particulier la création du comité de direction de l'Opération, faisait l'objet d'une certaine controverse. Cette question a été soulevée par le ministre de la Justice et a donné lieu à un échange de correspondances avec l'Union européenne et l'Ambassade des États-Unis. L'Union européenne a publié une note explicative sur les « problèmes liés au fonctionnement et à la structure de l'Opération internationale de surveillance »⁷, qui répondait aux préoccupations exprimées par le ministre.

32. Le processus de constitution des organes de vérification a commencé avant notre visite. Nous avons été informés que 193 personnes avaient soumis leurs candidatures aux 28 postes ouverts dans les commissions de vérification des qualifications. Sur la base des contrôles des critères de qualification effectués par le Bureau du Médiateur, deux listes ont été publiées : 29 candidats ont été inscrits sur la liste de ceux qui répondaient aux critères formels et 164 sur la liste de ceux qui n'y répondaient pas. Lors de notre visite, les représentants de l'opposition ont contesté l'équité et l'indépendance du processus, tandis que le Médiateur a affirmé que la procédure était totalement transparente et reposait sur des critères précis.

33. Après notre visite du 3 mars 2017, l'IMO a publié ses recommandations sur la formation des institutions chargées de la réévaluation⁸. Sur les 29 candidats inscrits sur la première liste, 8 faisaient l'objet d'une recommandation négative de l'IMO. Il restait donc 21 candidats pouvant figurer sur la liste finale, qui sera examinée par le Parlement. Sur les 164 candidats inscrits sur la deuxième liste, 85 étaient visés par une recommandation négative, et 79 ne l'étaient pas. Les observateurs internationaux de l'IMO ont noté que sur ces 79 candidats, beaucoup semblaient avoir, au moins sur le papier, l'expérience professionnelle requise mais avaient omis de produire certains des certificats nécessaires. L'IMO a donc proposé que la commission parlementaire ad hoc compétente envisage d'examiner ces candidatures et demande éventuellement les certificats manquants afin de disposer d'éléments plus précis pour prendre sa décision sur un éventuel réexamen des dossiers. Au cas où la commission parlementaire ad hoc refuserait de le faire, la liste des 21 candidats éligibles serait suffisante pour commencer à constituer les institutions de vérification, voire compléter, dans une deuxième étape, les nominations restantes. L'IMO a rappelé que les fonctions décisionnelles demeurent la prérogative exclusive et la responsabilité des autorités de l'Albanie.

34. Le Parti démocratique a refusé de participer au processus parlementaire et a continué son boycott des travaux du Parlement. Le 16 mars 2017, l'Assemblée nationale a décidé de souscrire à la proposition de l'IMO et a donné sept jours de plus au Médiateur (chargé de présélectionner des candidats qualifiés) pour demander aux candidats qui avaient soumis des dossiers incomplets de présenter les documents manquants. Le 20 mars 2017, le Médiateur a appelé tous les candidats à des fonctions dans les commissions de vérification dont les dossiers étaient incomplets à fournir les documents manquants d'ici le 27 mars 2017. Le 28 mars 2017, le Médiateur a annoncé qu'au total, 101 candidats avaient répondu à son appel et complété leurs dossiers dans le délai imparti. Le PD a considéré que la décision du Parlement n'était pas constitutionnelle et a annoncé son intention de saisir la Cour constitutionnelle pour contester le processus.

35. Un certain nombre de nos interlocuteurs, y compris le Médiateur, ont regretté le manque de participation de la société civile au processus de réévaluation et signalé, en particulier, que le nombre de représentants de la société civile ayant posé leur candidature à un siège au Conseil supérieur des juges et au Conseil supérieur des procureurs, deux institutions de gouvernance qui jouent un rôle important dans le nouveau système de justice, était faible (8 personnes).

5. Application de la « loi de décriminalisation »⁹

36. La question de l'intégrité des personnes nommées et élues à des fonctions publiques a été examinée avec un certain nombre d'interlocuteurs.

37. Le président du Parlement a souligné que des progrès devaient être réalisés pour que l'intégrité des personnes nommées et élues à des fonctions publiques soit vérifiée et garantie (processus dit « de décriminalisation ») et qu'il fallait en conséquence mettre fin sans délai aux mandats des députés ou des maires impliqués dans des activités criminelles.

38. Le Premier ministre a déclaré que l'application de la loi de décriminalisation relevait de la compétence du procureur général et de la Commission électorale centrale (CEC) et noté que le seul vote contre

⁷ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/explanatory_note_-_annex_to_grc_letter_to_vasili.pdf.

⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/21938/press-statement-chair-imo_en.

⁹ Loi n° 138/2015 sur la garantie de l'intégrité des personnes élues et/ou nommées à, ou exerçant une, fonction publique (la loi dite « de décriminalisation »).

enregistré à la Commission avait été le vote d'un membre nommé par le Parti démocratique concernant l'un des députés de ce parti.

39. Le président du Parti démocratique, L. Pacha, nous a dit que la mise en application de la loi de décriminalisation devait être une priorité. Il a évoqué le cas d'Armando Prenga, un député du Parti socialiste qui aurait dû être démis de ses fonctions depuis longtemps et qui venait juste de démissionner pour éviter d'être destitué. Nous avons également été informés de l'affaire visant le maire de Kavaja, Elvis Rroshi¹⁰, qui, semble-t-il, exerçait toujours ses fonctions au moment de notre visite alors qu'il avait été déchu de son mandat au titre de la loi de décriminalisation. Selon lui, des groupes criminels organisés ont infiltré toutes les institutions publiques. Il a conclu que le Premier ministre n'avait pas appliqué la loi de décriminalisation depuis 2015.

40. Au cours nos entretiens avec le président de la Commission électorale centrale, nous avons appris que cette commission était chargée de l'application de la loi de décriminalisation mais qu'il était compliqué pour ses membres d'exercer leurs fonctions car il leur était demandé de prendre la décision de déchoir ou non un député de son mandat à la demande du procureur général alors que cela ne faisait pas partie de leur mission principale. La Commission électorale centrale et le procureur général peuvent engager le processus, mais c'est à la Commission électorale centrale qu'il appartient de prendre la décision. Le vice-président de la CEC a souligné que la loi de décriminalisation était indispensable car certains criminels étaient encore présents dans l'administration publique et les organes élus. Au moment de notre visite, la CEC faisait l'objet d'une enquête menée par le procureur général parce qu'elle n'avait pas pris de décision dans l'affaire du député socialiste Armando Prenga¹¹. Le président de la CEC a déclaré que le Bureau du procureur général et la CEC avaient une interprétation divergente concernant le cadre juridique, mais que la CEC faisait son travail conformément à la législation.

41. Les représentants de la société civile que nous avons rencontrés ont insisté pour que la CEC bénéficie d'une aide pour mieux appliquer la loi de décriminalisation. Ils estimaient qu'il fallait faire appel à des compétences internationales pour élaborer les statuts et règlements d'application, et s'inquiétaient de l'influence des partis politiques sur les membres de la CEC à cet égard.

42. Nous considérons qu'il est essentiel que la législation « de décriminalisation » soit dûment mise en œuvre. Il est également crucial que la fonction publique soit débarrassée de tous les liens qui pourraient exister avec la criminalité organisée avant les prochaines élections législatives de juin. Il est en effet important d'empêcher des criminels de présenter leur candidature aux élections de juin.

6. Médias

43. Avant notre visite, nous avons été contactés par le président de la commission parlementaire sur l'éducation et les médias, M. Pollo, qui s'était dit préoccupé par les événements récents survenus dans le domaine des médias. Nous avons donc parlé de ce sujet lors de notre visite. En décembre 2016, le coprésident de la commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale, M. Balla, aurait présenté une modification du Code électoral permettant au Conseil de surveillance des médias établi par la CEC de surveiller les portails en ligne pendant la campagne électorale et de bloquer les portails non enregistrés. Selon M. Pollo, cette modification, si elle est adoptée, permettrait aux autorités de fermer des sites web d'information non contrôlés et non enregistrés ou de les mettre hors service s'ils font de la propagande électorale, mènent des sondages d'opinion non autorisés ou ne se contentent pas de diffuser des informations. Il a estimé qu'il s'agissait d'une censure bien que l'effet juridique de la modification proposée se limite aux deux mois de la campagne électorale générale ou locale. Lors de nos rencontres au Parlement, nous avons appris qu'aucune proposition de modification de ce type n'avait été présentée à ce jour aux commissions parlementaires.

44. M. Pollo était également préoccupé par la façon dont l'Autorité des médias audiovisuels (AMA) avait octroyé des licences d'exploitation de réseaux de télévision numérique à Top Channel, Digitalb et TV Klan,

¹⁰ Le 7 mars 2017, la Cour constitutionnelle a rejeté la requête déposée par l'ancien maire de Kavaja, Elvis Rroshi, qui contestait : la décision du gouvernement de mettre fin à ses fonctions; la décision de la Commission électorale centrale de le déchoir de son mandat en application de la loi de décriminalisation; et la constitutionnalité de la loi de décriminalisation. En conséquence, le Président a décrété que des élections partielles auraient lieu le 7 mai 2017 à Kavaja.

¹¹ Le 16 février 2017, le Bureau du procureur général a conclu qu'Armando Prenga devait être déchu de son mandat parlementaire parce que le député avait omis de faire état de ses antécédents criminels dans son formulaire de déclaration, ce qui n'est pas conforme à la loi de décriminalisation. Le Bureau a ensuite lancé des poursuites pénales contre la CEC car l'organe de gestion des élections ne s'était pas acquitté de ses obligations au regard de la loi de décriminalisation. Le 27 février 2017, A. Prenga a démissionné de ses fonctions de parlementaire.

qui, selon le Parti démocratique, violerait les restrictions juridiques relatives à la détention de parts dans des sociétés de médias et aurait pour conséquence directe de créer une surconcentration et un quasi-monopole dans la radiodiffusion télévisuelle, ce qui pourrait avoir une incidence négative sur le pluralisme et la liberté des médias. Nous avons appris qu'une procédure judiciaire était engagée contre l'AMA sur cette question. Nous continuerons de suivre l'évolution de la situation concernant la liberté des médias, en particulier dans le contexte préélectoral et électoral.

7. Autres faits marquants

Les crimes d'honneur

45. Au cours de notre visite, nous avons rencontré des représentants d'ONG qui nous ont communiqué des informations sur les homicides qui se produisent dans la société, notamment les « crimes d'honneur » et les vendettas. Dans sa dernière Résolution 2019 (2014) sur le respect des obligations et des engagements de l'Albanie, l'Assemblée a demandé aux autorités compétentes « de prendre toutes les mesures nécessaires pour enrayer la récente augmentation des crimes d'honneur et des vendettas, qui est une source de préoccupation ». Selon les statistiques fournies par les représentants des ONG, 260 personnes ont été tuées dans des crimes d'honneur, des vendettas, des hostilités et des conflits entre 2014 et 2016. Le rapport sur les droits de l'homme de 2016 du Département d'État des États-Unis indique également que des « crimes d'honneur » et des vendettas ont eu lieu l'année dernière. Nous sommes préoccupés par ces chiffres et nous examinerons cette question de façon plus approfondie lors de notre prochaine visite.

La procédure de sélection du médiateur

46. Nous avons été informés lors de notre visite que la procédure de sélection du nouveau médiateur était au point mort, que le processus de dépôt de candidatures avait été rouvert et que la date limite avait été repoussée sans motifs juridiques. D'après certaines allégations, le processus manquait de transparence, n'était pas conforme à la loi et perdait ainsi toute légitimité. Sur la base des principes de Paris, nous tenons à rappeler qu'il est nécessaire de mettre en place un processus inclusif et transparent de sélection et de nomination pour le poste de médiateur.

Les manifestations de Zharrëz

47. Le 22 février 2017, 40 habitants du village de Zharrëz – dont certains avaient entrepris une grève de la faim depuis plus de 20 jours – ont entamé une marche silencieuse de 130 kilomètres à destination de Tirana, à pied ou en fauteuil roulant, pour protester contre le refus du gouvernement de trouver une solution aux problèmes posés par les secousses sismiques qui auraient été causées par le processus d'extraction du pétrole utilisé par la société Bankers Petroleum. Les habitants, qui ont atteint Tirana durant notre séjour, ont manifesté jour et nuit devant le ministère de l'Énergie.

48. Selon les manifestants, la société Bankers Petroleum utilise de longue date un procédé d'extraction du pétrole, en particulier des injections d'eau, à l'origine de secousses sismiques qui ont endommagé leurs habitations au point qu'ils ne peuvent plus y vivre, les logements étant de surcroît devenus dangereux. Ils ont déclaré avoir subi depuis 2010 à plusieurs reprises des secousses sismiques d'une forte intensité qui se produisaient en général pendant la nuit. Leur nombre aurait parfois atteint 30 secousses par jour. Les manifestants ont précisé que sur 700 maisons, 570 avaient été endommagées et que 70 n'étaient pas habitables. Ils ont exigé la fin des forages et des injections d'eau dans leur village et demandé l'ouverture d'une enquête visant Bankers Petroleum.

49. Le 1^{er} mars 2017, le Conseil des ministres a approuvé une décision accordant une indemnisation intégrale aux résidents des unités administratives de Zharrëz et Kuman pour les dommages qu'ils ont subis en raison des secousses sismiques qui auraient été causées par les activités de la société Bankers Petroleum. Le gouvernement aurait ordonné à la compagnie de suspendre les injections d'eau et annoncé que des experts internationaux indépendants seraient engagés pour trouver les causes de ces secousses dans la région. Les résidents de Zharrëz ont donc mis fin à leur manifestation.

ANNEXE 1 – Déclaration des corapporteurs, 01/03/2017**Albanie : fin de la visite des corapporteurs de suivi**

Andrej Hunko (Allemagne, GUE) et Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC), corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi des obligations et engagements de l'Albanie, ont terminé leur visite d'information dans ce pays dans le cadre de leurs visites régulières de suivi.

La visite des corapporteurs a eu lieu dans le contexte de manifestations du Parti démocrate et du boycott du travail du Parlement. Les corapporteurs ont réitéré leur soutien à la liberté d'expression et au droit de manifester pacifiquement, mais ils ont appelé les forces politiques à ne pas inciter à la violence ou s'engager dans des actions violentes.

Selon les corapporteurs, boycotter le travail du Parlement ne peut en aucun cas être considéré comme une stratégie politique correcte, car le Parlement est le lieu approprié pour que les forces politiques s'engagent dans un dialogue et essaient de trouver une solution à la situation actuelle. « L'Albanie a besoin à la fois de la majorité et de l'opposition pendant le processus de réformes », ont déclaré les rapporteurs. « Par conséquent, tout boycott aura des conséquences négatives graves pour le pays », ont-ils ajouté.

Les corapporteurs s'inquiètent de ces tensions politiques croissantes en Albanie, qui entravent le rythme positif des réformes qu'ils avaient pu observer lors de leur visite d'octobre 2016. Les attentes du peuple albanais en faveur d'une réforme complète et approfondie du système judiciaire ne doivent pas être déçues. La réforme actuelle aura de profondes répercussions sur le pays, notamment en ce qui concerne l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre les ingérences politiques dans le processus judiciaire et la lutte contre la corruption et le crime organisé. Le contrôle des juges et des procureurs est de la plus haute importance si l'on veut créer un pouvoir judiciaire indépendant et il est essentiel que ce processus se poursuive sans attendre. « Toutes les forces politiques devraient s'abstenir d'entraver cette évolution capitale », ont souligné les corapporteurs.

De plus, les corapporteurs estiment qu'il est essentiel que la loi relative à la dépenalisation soit dûment appliquée. Il est capital que la fonction publique soit « lavée » de tout soupçon à propos de liens avec des éléments criminels avant les prochaines élections législatives de juin.

Les élections approchent et il est crucial que toutes les forces politiques s'engagent dans la préparation du processus électoral de façon à ce que les élections puissent avoir lieu conformément à la Constitution. Certaines des préoccupations exprimées et des lacunes mises en avant par l'opposition concernant la législation et la pratique électorales ont été reprises dans de précédents rapports de l'APCE et doivent être prises en compte et traitées conjointement par toutes les forces politiques. « Nous rappelons que le principal problème en matière d'élections en Albanie est l'absence de volonté politique, parmi les principaux acteurs politiques, pour mettre en œuvre le Code électoral en toute bonne foi et leur volonté de politiser l'administration électorale », ont déclaré les corapporteurs. « Nous sommes ouverts à toute proposition résultant d'un consensus et conforme aux normes européennes qui permettrait d'accroître la confiance dans la tenue de ces élections », ont-ils ajouté.

Convaincus qu'un dialogue politique renouvelé est essentiel pour la poursuite de la stabilité des institutions démocratiques albanaïses et pour l'efficacité et la durabilité des réformes, les corapporteurs sont prêts à aider toutes les forces politiques, si elles le souhaitent, afin de garantir le bon fonctionnement des processus démocratiques.

À Tirana, M. Hunko et M. O'Reilly ont rencontré le Premier Ministre, le Président du Parlement, le ministre de la Justice et le Coordinateur national contre la corruption, ainsi que le Président du Parti démocrate, le Médiateur et le Président de la Commission électorale centrale. Ils ont pris part à des réunions avec des représentants d'ONG et de la communauté internationale. Au Parlement, ils se sont entretenus avec la délégation albanaïse auprès de l'APCE, les coprésidents de la Commission parlementaire ad hoc sur la réforme judiciaire et la réforme électorale et le Président et le Vice-président de la Commission parlementaire de l'éducation et des moyens d'information, ainsi que de la Commission des questions juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme.

ANNEXE 2 – Programme de la visite d'information en Albanie (27 février-1^{er} mars 2017)

M. Andrej HUNKO, Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne
M. Joseph O'REILLY, Irlande, Groupe du Parti populaire européen

Lundi 27 février 2017

09:00-11:00 Rencontres avec des ONG (*)

11:15-12:00 Rencontre avec le Président de l'Assemblée, S.E. M. Ilir Meta

12:15-13:00 Rencontre avec M. Denar Biba, Président de la Commission électorale centrale

13:15-15:00 Déjeuner avec la délégation albanaise auprès de l'APCE

15:15-16:00 Rencontre avec M. Genc Pollo et M. Alfred Peza, Président et vice-Président de la commission de l'éducation et des moyens d'informations publics

16:00-16:50 Rencontre avec M. Oerd Bylykbashi et Mme Vasilika Hysi, vice-Président et secrétaire de la commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme

17:00-18:00 Rencontre avec M. Oerd Bylykbashi, co-Président de la commission ad hoc sur la réforme électorale

Mardi 28 février 2017

09:00-09:45 Rencontre avec M. Taulant Balla, co-Président de la Commission ad hoc sur la réforme électorale

10:00-10:45 Rencontre avec S.E. M. Edi Rama, Premier ministre de l'Albanie

10:50-11:40 Rencontre avec M. Bledar Cuci, ministre d'Etat chargé des Pouvoirs locaux et coordinateur national contre la corruption

12:00-12:45 Rencontre avec M. Petrit Vasili, ministre de la Justice

15:00-16:00 Rencontre avec M. Lulzim Basha, Président du Parti démocratique

16:15-17:15 Rencontre avec M. Igli Totozani, Médiateur

19:30 Dîner de travail avec des représentants de la communauté internationale (*)

Mercredi 1er mars 2017

09:30-10:30 Rencontre avec des ONG (suite) (*)

(*) Rencontres organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana