Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DECLASSIFIE[1]
AS/Mon (2020) 01 REV
16 janvier 2020
fmondoc01 REV_2020
or. anglais

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 (28-30 octobre 2019)

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

[1] Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 16 janvier 2020.

1. Introduction

1. La visite s'est déroulée dans le contexte de l'escalade rapide de la crise politique affectant le pays. Les élections locales contestées du 30 juin 2019 et l'ouverture d'une procédure de destitution du Président albanais ont fait surgir le spectre d'une division politique systémique qui revêt désormais aussi un aspect constitutionnel.

2. En dépit de la crise politique actuelle, nombre de réformes dans le pays, et en particulier la refonte du système judiciaire, se sont poursuivies sans relâche, de même que le processus de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs, lequel tient une place centrale dans ces efforts au même titre que la lutte contre une corruption solidement enracinée dans le pays. La réforme judiciaire et le processus de vérification, ainsi que l'impact de ces initiatives sur le système judiciaire du pays, ont donc également retenu notre attention au cours de notre visite, tout comme l'évolution récente de la question relative à la liberté des médias en Albanie.

3. Le 29 mai 2019, la Commission européenne a publié son rapport consacré à l'Albanie dans le cadre de sa « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions ». Sur la base dudit rapport, la Commission a annoncé dans sa communication que « *[d]es progrès considérables ayant été accomplis et les conditions fixées à l'unanimité par le Conseil en juin 2018 étant remplies, la Commission recommande que le Conseil ouvre maintenant les négociations d'adhésion avec l'Albanie.* ». Néanmoins, le 18 octobre 2019, suite aux objections de la France, des Pays-Bas et du Danemark, le Conseil européen n'a pas approuvé l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie. Ce refus d'entamer des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord[2] a été largement critiqué par la Commission européenne, ainsi que par les responsables gouvernementaux d'un certain nombre de pays de l'UE. Toutefois, il convient de noter que, le scepticisme des institutions politiques des autres pays de l'UE concernant l'ouverture effective des négociations d'adhésion avec l'Albanie serait plus large que celui des trois seuls pays qui ont bloqué l'accord. La position allemande, généralement considérée comme un compromis, a consisté à accepter l'ouverture formelle de négociations tout en faisant dépendre le début effectif des discussions du strict respect d'une série de critères et de conditions. La mise en œuvre de ces conditions devrait, en même temps, servir de feuille de route concrète pour la résolution de la crise politique systémique secouant le pays, laquelle entrave malheureusement les aspirations européennes de l'Albanie.

4. Dans le cadre de notre visite, nous avons notamment rencontré: le Premier ministre; le président de l'Assemblée nationale; le ministre de la Justice; les présidents du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil supérieur des procureurs; le président et les membres de la Commission électorale centrale; les présidents et les membres de la commission d'enquête parlementaire chargée de vérifier la légalité des actes commis par le Président de la République concernant la tenue des élections locales, de la Commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale et de la Commission de l'éducation et des médias d'information publics; des membres du cabinet du Président de la République; la Commission indépendante de vérification des qualifications; des membres de la direction du Parti socialiste, du Parti démocratique et du Mouvement socialiste pour l'intégration; des membres de l'opposition parlementaire et le président de l'Association des collectivités locales; ainsi que des représentants des organisations de la société civile et du corps diplomatique à Tirana. Le programme de notre visite est reproduit à l'annexe 1 à la présente note.

5. Nous voudrions remercier la délégation albanaise et le Parlement albanais pour leur hospitalité et la qualité du programme qu'ils nous ont préparé, ainsi que la directrice du bureau du Conseil de l'Europe à Tirana et son équipe pour l'aide qu'elle a apportée à notre délégation. La déclaration publiée à la fin de notre visite est reproduite à l'annexe 2 à la présente note.

2. Évolution récente de la situation et du climat politiques

6. Dans notre note d'information précédente[3], nous avions déjà fait part de nos préoccupations concernant le climat politique exacerbé et polarisé régnant en Albanie. Malheureusement, cette situation s'est considérablement détériorée et muée depuis en une véritable impasse politique. Au départ, l'opposition a poursuivi son boycott des travaux du Parlement, en s'abstenant notamment de participer aux sessions plénières. Cette attitude a sérieusement affecté le processus de réforme dans le pays, seuls huit textes de loi ayant été adoptés par consensus depuis notre précédente visite. Nous maintenons notre opposition de principe au boycott du

[2] Dans le cas de la Macédoine du Nord, la France n'a pas été rejointe par les Pays-Bas et le Danemark dans son objection à l'ouverture des négociations d'adhésion.
[3] AS/Mon (2018) 15 REV 2.

Parlement, qui entrave tout dialogue parlementaire significatif, mais nous déplorons que la majorité au pouvoir semble souvent manquer de la volonté politique nécessaire pour véritablement consulter l'opposition et dialoguer avec elle. Malheureusement, les principaux partis politiques continuent de déployer des stratégies politiques à somme nulle, souvent au détriment du renforcement de la démocratie dans le pays.

7. La crise politique s'est nettement aggravée en février 2019 lorsque le Parti démocratique (PD) et le Mouvement socialiste pour l'intégration (LSI) ont décidé d'appeler leurs députés à rendre leur mandat. Tous les députés de l'opposition, sauf deux, ont entendu cet appel et renoncé à leur mandat. L'Albanie dispose d'un système électoral proportionnel reposant sur des circonscriptions régionales. Selon la loi albanaise, lorsqu'un mandat devient vacant, il est automatiquement proposé par la CEC à la personne figurant juste après le nom du dernier député élu – lors du scrutin le plus récent – sur la liste du parti concerné dans la circonscription en cause. Les partis d'opposition ont demandé à leurs membres figurant sur ces listes de ne pas accepter ces mandats. Cependant, plusieurs personnes ont ignoré cette consigne et accepté de siéger au Parlement. Les membres de l'opposition qui ont refusé de renoncer à leur mandat et ceux qui ont accepté les sièges laissés vacants par les membres ayant renoncé à leur mandat sont de fait désavoués par leur parti et ne peuvent plus être considérés comme des représentants des principaux partis d'opposition PD et LSI. Dans le même temps, ces membres n'ont pas rejoint la majorité au pouvoir et constituent désormais une troisième formation politique dans le pays. Cette situation a dans une certaine mesure modifié la dynamique de la crise politique et l'un des principaux défis sera de faire en sorte que les trois vecteurs politiques – à savoir l'opposition extraparlementaire, l'opposition parlementaire et la majorité au pouvoir – s'engagent à rechercher et en fin de compte à convenir d'une solution à la crise politique devenue systémique sévissant en Albanie. Même si les principaux partis d'opposition, désormais extraparlementaires, devront naturellement participer à ce processus, nous estimons que l'opposition parlementaire pourrait également jouer un rôle important en rapprochant les positions antagonistes bien ancrées de la majorité au pouvoir et des partis d'opposition et en veillant à ce que les points de vue divergents soient entendus dans le cadre du travail législatif.

8. Certains interlocuteurs que nous avons rencontrés ont fait valoir que le renoncement par les députés de l'opposition à leur mandat – et, par conséquent, le remplacement des intéressés – viole les dispositions de la loi et de la Constitution. Sans vouloir commenter le bien-fondé de ces arguments, il convient de souligner la nécessité urgente de disposer d'une Cour constitutionnelle valablement établie et fonctionnant correctement. Au cours de notre visite, nous avons été informés que la Cour constitutionnelle serait mise sur pied et opérationnelle avant la fin de 2019. Cependant, à la suite de notre visite, nous avons compris que le processus de nomination est affecté par une différence d'interprétation, entre le gouvernement et le Président, des exigences posées par la Constitution, ce qui pourrait retarder encore la mise en place de cette juridiction. Le 30 décembre 2019, le Président du Parlement albanais a demandé un avis à la Commission de Venise sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle.

9. En raison de la crise politique, la fonction de contrôle du Parlement a souffert et les mécanismes dont dispose cette assemblée, tels que les commissions d'enquête, seraient sous-utilisés tandis que la nomination de ses représentants dans les organes indépendants de régulation prendrait fréquemment du retard. En outre, si la loi albanaise prévoit la consultation du public et la participation de la société civile au processus législatif et à l'élaboration des politiques, force est de constater que, dans la pratique, ces dispositions sont peu mises en œuvre et, à supposer qu'elles le soient, leurs résultats rarement pris en considération[4]. Les lacunes du processus de consultation du public aggravent l'absence de dialogue et de coopération entre l'opposition et la majorité au pouvoir, telle que nous l'avons déjà dénoncée. Cette situation alimente les plaintes et autres allégations selon lesquelles la majorité au pouvoir voudrait monopoliser les processus législatif et exécutif dans le pays.

3. Élections locales

10. Un décret présidentiel du 5 novembre 2018 a appelé à la tenue d'élections locales ordinaires le 30 juin 2019. Après avoir renoncé à leur mandat parlementaire, les principaux partis d'opposition ont annoncé leur refus de participer aux élections locales à moins qu'un certain nombre de conditions soient réunies. Lesdites conditions incluaient notamment la démission du Premier ministre Rama, l'annonce de nouvelles élections parlementaires et la formation d'un gouvernement d'unité transitionnel chargé d'expédier les affaires courantes jusqu'à la tenue du

[4] Les autorités, pour leur part, ont fait valoir que, selon elles, de nombreux amendements proposés par les ONG ont été adoptés par le Parlement et qu'en 2019, 395 groupes d'intérêt et organisations de la société civile ont participé aux activités organisées par les commissions parlementaires.

scrutin. Ces demandes ayant été catégoriquement rejetées par la majorité au pouvoir, les principaux partis d'opposition ont refusé de s'inscrire pour les élections locales et lancé une nouvelle série de protestations et de manifestations.

11. Le 24 mai 2019, dans le contexte du refus des partis d'opposition de participer aux élections locales, le Président Meta a proposé aux partis politiques de reporter ce scrutin afin de se laisser le temps d'aboutir à une solution négociée de la crise. D'autres élections avaient déjà été reportées dans le passé pour dénouer des crises politiques, les dernières étant les élections législatives de 2017 dont la tenue avait été ajournée dans le cadre d'un compromis visant à sortir de l'impasse politique prévalant à l'époque. Cependant, cette proposition a été rejetée par la majorité au pouvoir, laquelle a fait valoir qu'il serait irresponsable et dangereux de reporter les élections chaque fois que l'opposition boycotte le Parlement. L'opposition a continué à organiser à intervalles réguliers des manifestations émaillées d'incidents violents, bien qu'isolés. Le 10 juin 2019, invoquant des préoccupations pour la sûreté publique et sa responsabilité constitutionnelle de protéger le caractère pluraliste du processus électoral, le Président Meta a publié un décret annulant les élections du 30 juin 2019. Cependant, ledit décret a été rejeté par la majorité au pouvoir comme étant illégal et, le 13 juin 2019, la CEC siégeant en l'absence de représentants des principaux partis d'opposition a estimé que le Président avait outrepassé ses pouvoirs constitutionnels en annulant les élections et déclaré nul et non avenu le décret contesté[5]. Le Parlement albanais a soutenu la décision de la CEC et la date du 30 juin 2019 pour les élections locales a donc été maintenue par les autorités. Saisi d'un recours à ce sujet, le collège électoral a confirmé la décision de la CEC invalidant le décret du président. Il convient de noter que, dans un avis divergent, l'un des juges a fait valoir que la Commission électorale ne pouvait pas se prononcer sur le décret présidentiel, aucune procédure formelle n'ayant été engagée pour contester cet instrument. Là encore, le fait que le pays ne dispose pas d'une Cour constitutionnelle opérationnelle prive l'Albanie d'un organe indépendant et impartial en mesure d'arbitrer ce différend et ne manque pas d'aggraver la situation. Le 27 juin 2019, le Président a publié un décret dans lequel il annonçait le 13 octobre 2019 comme nouvelle date des élections locales. Cependant, ce décret n'a pas été appliqué par les autorités et n'a pas été publié par le ministère de la Justice, ce qui n'avait pas été le cas pour le décret présidentiel du 10 juin.

12. Les élections locales se sont tenues en Albanie le 30 juin 2019 sans la participation de l'opposition. Dans un certain nombre de villes et villages, notamment ceux où l'opposition est fortement implantée, cette situation a exacerbé les tensions et la confusion, dans la mesure où des collectivités locales ont cru bon d'annuler le scrutin.

13. Pendant ces élections, les candidats du PS se sont présentés sans opposition dans 31 des 61 municipalités, tandis que dans les autres ils n'ont dû affronter que des candidats proposés par de petits partis et groupes d'opposition ou bien des candidats indépendants. En conséquence, toutes les courses aux postes de maire, sauf une, ont été remportées par le PS, lequel a obtenu la majorité dans l'ensemble des conseils municipaux du pays sauf deux. Le taux de participation total annoncé par la CEC s'établit à 21,6 %. Il convient de noter que, en comparaison, la participation aux élections locales de 2015 avait été d'environ 45 % et la participation aux élections législatives de 2017 d'environ 48 %. Ces taux de participation démontrent que les partisans des principaux partis d'opposition ont effectivement été les premiers à appeler au boycott de ces élections.

14. Les élections locales ont été suivies par une mission d'observation du BIDDH de l'OSCE, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ayant décidé pour sa part d'annuler sa mission d'observation en invoquant des craintes pour la sécurité de ses observateurs. Selon le BIDDH, « *[l]es élections locales du 30 juin se sont déroulées sans faire grand cas des intérêts de l'électorat. L'opposition a décidé de ne pas y participer et le gouvernement a décidé de tenir les élections sans elle. Dans ce climat d'impasse politique et de polarisation, les électeurs n'ont pas vraiment disposé d'un choix entre différentes options politiques. Dans 31 des 61 municipalités, les candidats à la mairie se sont présentés sans opposition. Certaines allégations crédibles font état de pressions exercées sur les citoyens par les deux parties. La confrontation politique a conduit à une incertitude juridique et de nombreuses décisions de l'administration électorale ont été prises dans le but politique de garantir le déroulement des élections. Le vote s'est généralement déroulé de manière pacifique et ordonnée et le dépouillement a été jugé régulier dans l'ensemble, même si plusieurs procédures n'ont pas toujours été suivies correctement ».* En outre, *« les électeurs n'ont pas eu véritablement de choix entre plusieurs options politiques, les principaux partis d'opposition s'étant abstenus de participer. »*[6]*.*

[5] Le président et ses partisans soutiennent que la CEC ne jouit pas du pouvoir de contrôler les décrets présidentiels, une prérogative appartenant uniquement à la Cour constitutionnelle. À voir également plus bas la section consacrée à la procédure de destitution.

[6] OSCE/ODIHR Election Observation Mission for the Local Elections in Albania on 30 June 2019, Final Report (non disponible en français),

15. Tout en remettant en question la décision de l'opposition de boycotter ces élections, nous ne pouvons que constater – sur la base des chiffres indiqués plus haut – que lesdites élections n'ont pas revêtu le caractère pluraliste requis, ce qui jette un doute sur leur légitimité démocratique. Il s'agit là d'une question qui mérite d'être examinée. Dans ce contexte, plusieurs de nos interlocuteurs ont relevé que la Constitution albanaise énonce des exigences en matière de pluralisme qui pourraient bien ne pas avoir été respectées dans le cadre de ce scrutin. Sans vouloir nous prononcer sur le fond desdits arguments, force nous est de reconnaître une fois de plus la nécessité d'une Cour constitutionnelle valablement établie et fonctionnant correctement.

4. Destitution

16. La crise politique s'est muée en une crise constitutionnelle opposant le Parlement au Président de la République. Le 17 juin 2019, à la suite de la publication de son décret d'annulation des élections locales, le Président a fait l'objet d'une motion de destitution présentée par 55 députés. Le 8 juillet 2019, sur proposition de sa Commission des lois, le Parlement albanais a décidé d'établir une commission d'enquête spéciale sur les pouvoirs du Président. Formellement établie le 11 juillet, cette commission comprend quatre membres de la majorité au pouvoir et quatre membres de l'opposition parlementaire. À supposer que le Parlement décide de destituer le Président, l'étape suivante serait un procès devant la Cour constitutionnelle à charge pour cette dernière de se prononcer sur la culpabilité de l'intéressé au titre des violations mentionnées dans la motion de destitution. Cependant, comme indiqué plus haut, la Cour constitutionnelle n'est pas actuellement en état de fonctionner. Comme la Commission de Venise n'a pas manqué de le relever, il est malheureux que l'établissement d'une Cour constitutionnelle se déroule dans un contexte aussi délicat sur le plan constitutionnel qu'une procédure de destitution du Président, même si cela n'affecte pas la légitimité de la Cour, lequel est peu propice à une procédure équitable de nomination des juges de cette juridiction et à leur indépendance[7].

17. Pour aider la commission d'enquête spéciale dans son travail, le président du Parlement albanais a jugé bon de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur « l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections ». Ledit avis[8] a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière des 11 et 12 octobre 2019.

18. Dans son avis, la Commission de Venise conclut que, en vertu de la Constitution albanaise, le droit du Président d'annuler ou de reporter des élections en l'absence de toute base juridique précise est contestable, sauf si l'état d'urgence – tel qu'il est strictement défini dans ladite Constitution – a été déclaré, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence[9]. Il convient de relever que, en formulant une telle conclusion, la Commission de Venise admet implicitement qu'il était légalement légitime de poursuivre la tenue des élections locales le 30 juin. Elle a par conséquent estimé que « même si le Président poursuivait un but légitime, ni la Constitution, ni le Code électoral ne lui conféraient de compétence générale pour annuler la date des élections et en fixer une nouvelle »[10]. Elle a ensuite conclu « *qu'en reportant des élections municipales, le Président a outrepassé ses compétences. Il reviendra à l'Assemblée et à sa commission d'enquête, puis en dernier ressort à la Cour constitutionnelle, de déterminer si l'acte a constitué une violation de la Constitution et s'il était suffisamment grave au sens de l'article 90 de la Constitution pour justifier une procédure de destitution.* »[11].

19. À propos de la destitution, la Commission de Venise a relevé que le Président, en reportant la date des élections, poursuivait le but légitime de parvenir à une solution de compromis dans le cadre d'une crise politique en constante évolution. De plus, l'intéressé avait appelé à plusieurs reprises à un dialogue et aucune de ses décisions n'avait été contestée devant un tribunal. La Commission de Venise a par conséquent suggéré que « *tout cela pourrait conduire l'Assemblée à penser que, bien que le Président ait pu outrepasser les compétences que lui confère la Constitution en annulant la date des élections et en la reportant au-delà du mandat électif des collectivités locales concernées sans base juridique spécifique, ces actes pourraient ne pas répondre aux critères requis de gravité suffisante dans les circonstances pour justifier une destitution du président.* »[12]

[7] CDL-AD(2019)019, par. 80.
[8] CDL-AD(2019)019.
[9] CDL-AD(2019)019, par. 50 et 62.
[10] *Ibidem* par. 73.
[11] *Ibidem*, par. 76.
[12] *Ibidem*, par. 101.

20. Nous n'avons pas manqué pendant notre visite de reprendre totalement à notre compte l'avis de la Commission de Venise et ses conclusions. Toute décision adoptée par le Parlement pour destituer le Président ne ferait qu'accroître les tensions dans un climat déjà extrêmement polarisé. À l'heure actuelle, il est crucial que toutes les forces politiques travaillent à la désescalade et à la réduction de la polarisation, un point que nous n'avons eu de cesse de souligner. De plus, le risque que le processus de destitution influe sur la procédure de nomination des juges de la Cour constitutionnelle nourrit des craintes relatives au fonctionnement à long terme de cette juridiction. Il convient en outre de relever que le Président albanais est élu par le Parlement, de sorte que son successeur serait probablement affilié à la majorité actuelle ou proche de celle-ci. Dans le contexte politique actuel, un tel scénario affecterait l'équilibre des pouvoirs et le pluralisme du système. Nous appelons donc instamment l'ensemble des forces politiques à accorder toute la considération voulue aux conclusions et aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans son avis.

5. Réforme électorale

21. Nous sommes d'avis, de même que bon nombre de nos interlocuteurs, qu'une réforme électorale suivie d'élections pourrait s'avérer déterminante pour surmonter la crise politique. Dans le cadre de la poursuite de cet objectif, toutes les forces politiques, y compris l'opposition parlementaire et extraparlementaire, devraient se joindre au processus de réforme électorale dans le but de parvenir à un consensus aussi large que possible entre les différents acteurs.

22. Les réformes électorales devraient se concentrer en priorité sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE, lesquelles visent à pallier les lacunes relevées lors des scrutins antérieurs. Un certain nombre d'interlocuteurs et d'acteurs, notamment chez les députés, appelle également à la réforme du système électoral lui-même. Dans ce contexte, l'opposition parlementaire suggère l'introduction d'un système purement proportionnel susceptible selon elle d'aboutir à un Parlement reflétant davantage la volonté du peuple que le système actuel. Il convient de relever que les élections en Albanie sont fréquemment suivies d'appels à un changement du système électoral dans le cadre de ce que des rapports de missions d'observation qualifient de tendance par les forces politiques albanaises à jouer avec les règles autant qu'à les respecter. Les avis successifs rendus par la Commission de Venise sur le cadre législatif des élections en Albanie reconnaissent que celui-ci convient à l'organisation d'élections démocratiques à condition d'être appliqué intégralement et de bonne foi. Un large accord concernant le système électoral pourrait contribuer de manière décisive à résoudre les crises politiques à répétition. Parallèlement, cependant, il faudrait que les forces politiques s'accordent une fois pour toutes sur un cadre électoral démocratique ayant l'aval et la confiance de tous les acteurs. Les changements répétés du système électoral sont peu propices à l'instauration à long terme de la stabilité requise par tout régime véritablement démocratique.

23. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la majorité au pouvoir et l'opposition s'accordent à reconnaître la nécessité d'une réforme électorale[13]. La commission ad hoc établie à cette fin par le Parlement est dirigée par deux présidents représentant respectivement la majorité et l'opposition. Malheureusement, faute d'un consensus entre les différents partis politiques, aucun résultat concret n'a pu être obtenu et, à la suite du retrait du Parlement des députés de l'opposition, cette commission a cessé de fonctionner. Récemment, pourtant, à la suite du remplacement des députés ayant rendu leur mandat, le travail de la commission ad hoc a pu reprendre. Après les élections locales, le Premier ministre Rama l'a chargée de préparer des propositions en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées par le BIDDH de l'OSCE dans ses rapports d'observation des élections. Pour sa part, l'opposition parlementaire insiste sur le fait que le système devrait être modifié de manière à devenir intégralement proportionnel. Sur la base des conclusions que nous avons tirées à propos des élections précédentes, nous recommandons vivement à la commission ad hoc de s'intéresser aussi aux questions connexes associées au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

24. L'opposition extraparlementaire ne siège pas (encore) au sein de la commission ad hoc. Il convient cependant de saluer l'initiative de la majorité au pouvoir consistant à proposer au PD et au LSI de nommer des personnes chargées de les représenter au sein de cette instance et d'offrir à l'opposition extraparlementaire un troisième siège de président de ladite commission. De plus, la majorité au pouvoir aurait proposé de conférer à l'opposition extraparlementaire un droit de veto sur les propositions finales de la commission. Malheureusement, l'opposition extraparlementaire n'a pas encore accepté cette offre préférant suggérer l'établissement hors du cadre du Parlement d'une nouvelle commission chargée de préparer un nouveau code électoral. Cette initiative paraît viser essentiellement à exclure l'opposition extraparlementaire du processus de réforme. Nous avons instamment

[13] Sans nécessairement s'entendre sur la portée de celle-ci.

prié l'ensemble des acteurs de parvenir à un compromis prévoyant la participation et le concours à la fois de l'opposition extraparlementaire et parlementaire au processus de réforme électorale.

6. Réforme du système judiciaire et du processus de vérification de l'intégrité des juges

25. Il convient de se féliciter que, en dépit de la crise politique et même si elle n'est pas encore achevée, l'introduction d'un processus de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs ne soulève aucune controverse et contribue positivement au fonctionnement du système judiciaire.

26. Selon les données nous ayant été communiquées par la Commission indépendante de vérification des qualifications (IQC)[14], cette instance aurait rendu 198 décisions au 29 octobre 2019. Dans 85 cas, soit 42 % du total, les candidats ont été confirmés à leur poste. Dans 73 cas, soit 36 % du total, les candidats ont été révoqués et, dans tous les autres cas, le processus de vérification a été interrompu ou abandonné à la suite de la démission du candidat alors que les vérifications avaient déjà commencé. Dans l'immense majorité des cas, l'IQC a rendu ses décisions à l'unanimité. Au moment de notre visite, la Chambre d'appel s'était prononcée sur 32 pourvois: elle a confirmé 20 nominations (soit 62 % des décisions ayant fait l'objet d'un recours) et en a annulé 8 décisions (soit 25 % des cas ayant fait l'objet d'un recours).

27. Le nombre très important de révocations et de démissions souligne la nécessité du processus de vérification de l'intégrité. Il conviendrait cependant d'explorer les possibilités d'accélérer ce processus compte tenu de son impact sur le système judiciaire. De plus, comme indiqué, sur les 800 juges et procureurs censés faire l'objet de ce processus, seuls 198 ont été vérifiés. Nous sommes préoccupés par la limitation du mandat de l'IQC à cinq ans, dans la mesure où – sur la base du nombre de décisions rendues jusqu'à présent – nous doutons que le processus puisse être mené à son terme avant l'expiration dudit mandat. Nous appelons donc instamment les autorités à faire preuve d'initiative et à prendre en temps utile des mesures pour proroger le mandat des organes de vérification en cas de besoin.

28. Après qu'un nombre suffisant de leurs membres ont été retenus à l'issue du processus de vérification, le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur des procureurs et le Conseil des nominations au sein de l'appareil judiciaire ont commencé à fonctionner en janvier 2019, ce dont il convient de se féliciter. En revanche, ni la Cour suprême ni la Cour constitutionnelle ne disposent de suffisamment de membres pour atteindre le quorum nécessaire à leur entrée en opération soit atteint, ce qui soulève des préoccupations. Il convient de relever que 8 juges de la Cour constitutionnelle sur 9 et 15 juges de la Cour suprême sur 18 ont été révoqués ou ont démissionné à l'issue du processus de vérification. Ce constat souligne une fois de plus à la fois l'ampleur des problèmes rencontrés par le système judiciaire en raison du processus de vérification et la nécessité dudit processus.

29. Dans notre note d'information précédente, nous émettions l'idée que le nombre très important de révocations prononcées à l'issue du processus de vérification de l'intégrité, en raison de la non-déclaration ou de la non-justification d'avoirs de la part des juges et procureurs candidats, témoignent de la nécessité du renforcement et de la réforme de la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDVPCI). Le fait que le directeur de la HIDVPCI se serait lui-même soustrait au processus de vérification après le lancement de celui-ci semble abonder dans ce sens. Dans ce contexte, la proportion relativement faible d'affaires importantes transmises par la HIDVPCI au parquet aux fins de poursuites mérite d'être soulignée; on a ainsi dénombré 22 affaires en 2017 et 27 en 2018, lesquelles ont abouti à 8 condamnations en 2018. Les chiffres sont légèrement meilleurs pour les fonctionnaires de justice de niveau intermédiaire, avec 53 affaires transmises au parquet en 2018, dont 17 ont abouti à une condamnation. Toutefois, ces chiffres sont encore très faibles. La nouvelle équipe spéciale de lutte contre la corruption – dirigée par le ministre de la Justice et chargée de favoriser la coopération entre les différents organes et organismes de lutte contre la corruption en Albanie – a maintenant pleinement entamé ses travaux, ce dont il faut se féliciter.

30. Malheureusement, l'établissement du Bureau du procureur spécialisé chargé de lutter contre la corruption à haut niveau et le crime organisé (SPAK), un élément essentiel dans l'arsenal de luttes contre la corruption en

[14] Comme nous l'avons indiqué dans la note d'information précédente, la Commission de qualification indépendante est chargée de la vérification de tous les procureurs et juges en Albanie. Il s'agit d'un organe constitutionnel doté d'un mandat de cinq ans. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre spéciale d'appel. Les membres de ces deux organes ont été nommés en accord avec une mission internationale de surveillance placée sous l'égide de l'Union européenne, laquelle surveille également le processus de vérification.

Albanie, a été considérablement retardé en raison du processus d'évaluation de l'intégrité des candidats. Le Conseil supérieur des procureurs a entamé son processus de sélection en vue de la nomination des membres de cet organe. Si, à l'époque de notre visite, aucun procureur n'avait encore été désigné pour travailler au sein du SPAK, les huit premiers candidats à ce poste ont été nommés le 25 novembre 2019. Le 19 décembre 2019, ces huit membres du Bureau du procureur spécialisé chargé de lutter contre la corruption à haut niveau et le crime organisé (SPAK) ont prêté serment au président de l'Albanie. Cependant, il n'est pas certain que le SPAK puisse immédiatement commencer son travail, dans la mesure où la Constitution exige qu'il dispose d'un minimum de 10 procureurs. Selon le Conseil supérieur des procureurs, ce n'est qu'après la création officielle du SPAK que le travail pourra commencer concernant la mise en place du Bureau national d'enquête, un autre organe clé dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Selon le Conseil supérieur des procureurs, le processus de création du Bureau national des enquêtes (NBI) – dont les membres devront également faire l'objet d'une vérification – prendra au moins six mois.

31. Il y a lieu de se féliciter de ce que, le 22 novembre 2019, le Conseil supérieur des procureurs a communiqué au Parlement albanais une liste de candidats, classés dans l'ordre de préférence, au poste de procureur général. Conformément à la Constitution, le Parlement sélectionnera un candidat sur ladite liste à la majorité des trois cinquièmes. À supposer qu'il ne parvienne pas à le faire dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la liste, c'est le candidat figurant en haut de cette dernière qui sera nommé. Le 5 décembre 2019, le Parlement a élu M. Olsi Cela au poste de procureur général avec 101 voix[15].

32. Le nouveau Conseil supérieur de la magistrature, de même que le Conseil supérieur des procureurs, a été finalement établi le 20 décembre 2018. Il se compose de six juges professionnels et de cinq juges non professionnels nommés pour un mandat de cinq ans. L'une des principales priorités du Conseil supérieur de la magistrature est de pourvoir les postes vacants à la Cour suprême, laquelle, depuis la réforme du système judiciaire, est devenue une cour professionnelle à part entière. Un certain nombre de juges de la Cour suprême ont démissionné ou ont été révoqués à la suite de la procédure de vérification de leur intégrité, ce qui nuit au fonctionnement de cette juridiction. Les tribunaux spéciaux de lutte contre la corruption n'ont pas encore été établis, car le processus de vérification des candidats au poste de juge siégeant dans ces juridictions bat encore son plein. Le 18 décembre 2019, le Haut Conseil de Justice a officiellement créé les tribunaux spéciaux contre la corruption et le crime organisé, qui constituent un élément important de la structure institutionnelle de lutte contre la corruption et le crime organisé. Afin d'assurer son fonctionnement, le HCJ a nommé 5 juges de l'ancienne Cour d'appel pour les crimes graves, qui avaient passé le processus de contrôle de la Cour d'appel spéciale contre la corruption et le crime organisé.

33. Après notre visite, nous avons salué l'engagement clair des autorités en faveur de la poursuite des réformes importantes du système et de l'appareil judiciaires. Au cours de nos entretiens, le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère de la Justice nous ont informés que tous les organes judiciaires – et plus particulièrement la Cour constitutionnelle, la Cour suprême et le SPAK – seraient pleinement opérationnels d'ici la fin 2019. Pourtant, depuis notre retour, nous avons été informés de nouveaux retards dans l'établissement de ces instances et la nomination de leurs membres. Par conséquent, il semble de moins en moins certain que le délai puisse être tenu, ce qui nous préoccupe. Certains retards sont également imputables à des divergences d'interprétation de dispositions de la Constitution entre les différents acteurs politiques, divergences qui devraient en temps normal être résolues par une Cour constitutionnelle. Cette situation, exacerbée par le spectre d'une procédure de destitution du Président, fait de l'établissement d'une Cour constitutionnelle – en mesure d'intervenir comme un arbitre véritablement indépendant et impartial – une priorité absolue.

34. Comme indiqué plus haut, la déclaration de patrimoine des agents publics élus, juges et autres procureurs, ainsi que des fonctionnaires de haut niveau, suscite une attention et des craintes particulières. Un système de déclaration et d'audit électronique du patrimoine, susceptible d'améliorer considérablement l'efficacité des travaux de la HIDVPCI, a été mis au point avec l'aide du Conseil de l'Europe, de l'UE et de l'USAID. Cependant, la HIDVPCI a récemment et de manière inopinée annulé la mise en œuvre dudit système pour des considérations qui, à notre avis, paraissent secondaires. Nous avons demandé aux autorités de résoudre rapidement ces problèmes et de s'assurer que le système fonctionnera sans autres retards injustifiés.

[15] M. Cela a été le candidat qui s'est classé premier sur la liste envoyée au Parlement par le Conseil supérieur des Procureurs.

7. Paysage médiatique

35. Malheureusement, le paysage médiatique en Albanie, depuis toujours problématique, s'est détérioré après notre dernière visite. Les menaces et la rhétorique dure à l'encontre des journalistes ont augmenté au cours de l'année dernière, notamment de la part du Premier ministre Rama, qui aurait traité les intéressés de poubelles ou d'ordures lors de discours et de réunions publiques. Comme nous l'avions noté lors de nos précédentes visites, la diffamation reste un délit, lequel n'est toutefois pas passible d'une peine d'emprisonnement. La loi prévoit cependant de lourdes amendes en cas de condamnation, ce qui produit un effet dissuasif sur les journalistes. Le paysage médiatique reste divisé en fonction des lignes de parti, de nombreux médias privés soutenant l'une ou l'autre des principales formations politiques. Nous ne contestons pas l'affirmation des autorités selon laquelle les fausses nouvelles sont monnaie courante dans la région et certains médias publient parfois des allégations infondées. Cependant, force est de déplorer une rhétorique aussi dure de la part de membres éminents du gouvernement et les menaces de poursuites pour diffamation qui sont autant d'atteintes à la liberté de la presse, comme le font remarquer plusieurs organisations internationales de journalistes dont Reporters sans frontières[16].

36. En décembre 2018, une série de modifications à la Loi sur la presse audiovisuelle et à la Loi sur les communications électroniques a été élaborée par les autorités. Afin de répondre aux critiques et aux préoccupations exprimées par les parties prenantes et la communauté internationale, le projet de loi modificatrice a été révisé. Toutefois, lorsque le projet révisé a été publié en juin 2019, il a de nouveau été vivement critiqué par les représentants des médias et la communauté internationale, car une foultitude de recommandations et préoccupations concernant la loi originale sont restées sans réponse. Pour de nombreux représentants des médias, cette lacune renforce leurs craintes de voir les autorités essayer de placer les médias en ligne sous leur contrôle par le biais de cette loi.

37. Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a préparé un avis juridique sur les modifications proposées. Cet avis fait état de graves préoccupations concernant la définition très vague et trop large du « respect de la vie privée et de la dignité des citoyens ». En cas de violation de cette norme extrêmement floue, les médias en ligne pourront être condamnés à des amendes pouvant aller jusqu'à 1.000.000 LEK et contraints de publier des excuses. Selon l'avis, un tel environnement pourrait permettre au régulateur d'adopter discrétionnairement des décisions extrêmement restrictives en matière de réglementation des contenus en ligne. Il convient de noter que si un média refuse de s'y conformer, il pourra se voir infliger des amendes considérablement plus élevées. Ces amendes semblent disproportionnées et excessives. En outre, les plates-formes de médias en ligne considérées comme étant à l'origine d'infractions pénales telles que la pédopornographie ou les actes terroristes, ou comme portant atteinte à la sécurité nationale, pourraient – selon des informations faisant état d'une procédure peu claire apparemment dépourvue de garanties suffisantes contre d'éventuelles atteintes au droit à la liberté d'expression – être mises hors ligne. En réponse aux critiques persistantes du projet de loi révisé, les autorités ont retiré leur texte afin d'y apporter de nouveaux changements.

38. Pendant nos entretiens à Tirana, le Premier ministre Rama nous a informés que le principal objectif de la loi modificatrice est de combattre ce qu'il qualifie de diffamation rampante des autorités par des personnes ou des groupes anonymes sur Internet. Il nous a assuré à cette occasion que toutes les recommandations de l'OSCE seraient reprises dans ladite loi. Pourtant, même si selon certaines sources la dernière révision du projet de loi aurait été finalisée, aucune consultation n'a été menée avec les acteurs de ce secteur et le texte du projet de loi n'a pas non plus été publié, ce qui ne manque pas d'entretenir des craintes concernant l'absence de prise en compte des principaux problèmes identifiés dans la version précédente dudit projet. Nous appelons par conséquent les autorités à publier le texte du projet de loi aussi rapidement que possible, de manière à dissiper les craintes concernant les risques que cet instrument ferait peser sur la liberté d'expression dans le pays.

39. Le 13 novembre 2019, les autorités ont publié la dernière version du projet de loi modificatrice, lequel est malheureusement quasi identique à la version antérieure et s'abstient par conséquent d'apaiser les craintes et de combler les lacunes déjà identifiées. Malgré les engagements souscrits, les recommandations de l'OSCE ne semblent pas avoir été prises en considération. Le dernier projet a été largement critiqué par les organisations de médias et d'autres parties prenantes, notamment l'Autorité albanaise des médias (AMA), comme constituant une tentative d'étouffer la liberté d'expression dans le pays. Selon ledit projet, l'AMA serait le principal organe chargé de mettre en œuvre les dispositions de la loi modifiée. La même AMA a cependant demandé au Parlement albanais de ne pas adopter le projet sous sa forme actuelle[17]. Compte tenu des craintes suscitées par la dernière version

[16] Communiqué de presse, Reporters sans frontières (anglais uniquement).
[17] *Balkans Insight*, Albanian Parliament Urged to Reject Online Media Regulation.

en date du projet de loi modificatrice, nous recommandons vivement au Parlement albanais d'envisager de rédiger un projet de loi entièrement nouveau en coopération étroite avec les acteurs et institutions internationales pertinents.

40. Les fausses nouvelles visant à influencer les processus politiques et électoraux dans le pays et dans la région suscitent des préoccupations croissantes en Albanie. Selon la majorité au pouvoir, « il *est nécessaire de sensibiliser le public aux campagnes de désinformation menées par la Russie, car ce dernier pays est une source majeure de désinformation dans la région, en Europe et au-delà* ». Une résolution a donc été déposée par les principaux membres de la majorité au pouvoir dans le but d'élaborer une stratégie globale pour que les institutions albanaises s'attaquent à ce phénomène. Nous recommandons vivement aux autorités de développer toute initiative dans ce domaine en étroite consultation avec la société civile et les acteurs concernés, d'autant plus que l'un des objectifs déclarés de cette stratégie est de renforcer la transparence et les procédures de contrôle du financement des partis politiques et des organisations de la société civile. L'élaboration et la mise en œuvre de lignes directrices et de mécanismes clairs concernant le financement des partis politiques, ainsi que la nécessité d'assurer une transparence totale dans ce domaine, sont des demandes formulées de longue date par l'Assemblée. Dans le même temps, compte tenu du caractère sensible de ce sujet dans toute société démocratique, on ne saurait trop souligner l'importance du strict respect des normes et standards européens lors de l'élaboration de la législation visant à réglementer cette question.

Annexe 1

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

Programme de la visite d'information à Tirana (28-30 octobre 2019)

Corapporteurs : M. Andrej HUNKO, Allemagne, Groupe de la gauche européenne unifiée
M. Joseph O'REILLY, Irlande, Groupe du Parti populaire européen

Secretariat : M. Bas KLEIN, Adjoint au Chef du Secrétariat, Commission de suivi

Principaux thèmes abordés :

- Environnement politique et crise politique
- Suites données aux élections locales
- Etat d'avancement du processus de réévaluation et réforme du système judiciaire
- Lutte contre la corruption
- Environnement des médias et liberté des médias

Lundi 28 octobre 2019

09:00 Briefing sur les développements récents par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana (*)

09:30 Table ronde avec des organisations de la société civile sur les développements politiques récents (*)
M. Afrim KRASNIQI, Institut des Etudes politiques albanais
M. Remzi LANI, Institut des médias albanais
M. Erion TASE, Académie des études politiques

10:30-11:15 Table ronde avec des représentants des médias et de la société civile sur l'environnement des médias et la liberté des médias (*):
M. Lutfi DERVISHI, journaliste (Radiodiffuseur public)
Mme Kristina VOKO, Directrice exécutive de *Balkan Investigative Reporting Network* (BIRN)
M. Koloreto CUKALI, Directeur exécutif du Conseil des médias albanais
M. Aleksander ÇIPA, Union des journalistes albanais

11:30-12:45 Rencontre avec S.E. M. Gramoz RUÇI, Président du Parlement albanais

12:50- 13:40 Rencontre avec les membres de la Commission d'enquête : Pour vérifier la légalité des actions du Président de la République concernant la tenue des élections locales

15:15 –16:00 Rencontre avec Mme Fatjona DHIMITRI, Présidente de la Commission sur l'éducation et les médias publics

16:10 –17:00 Rencontre avec la Commission *ad hoc* sur la réforme électorale

17:05 –17:45 Rencontre avec Mme Rudina HAJDARI, Cheffe, et membres de l'opposition parlementaire

18:00 –18:45 Rencontre avec la Commission électorale centrale

19:45 Dîner offert par l'Assemblée albanaise

Mardi 29 octobre 2019

09:00-10:20 Rencontre avec la communauté internationale (*)
M. Luigi SORECA, Chef de la délégation de l'UE
Mme Leyla MOSES ONE, Chargée d'Affaires USA
M. Peter ZINGRAF, Ambassadeur de l'Allemagne
Mme Christina VASAK, Ambassadeur de la France
M. Alberto CUTILLO, Ambassadeur de l'Italie
Mme Guusje KORSALS ALTES, Ambassadeur des Pays-Bas
M. Duncan NORMAN, Ambassadeur du Royaume-Uni
M. Bernd BORCHARDT, *OSCE Presence*

10:30–11:15 Rencontre avec Mme Etilda GJONAJ, ministre de la Justice

11:30 –12:15 Rencontre avec un conseiller du Président

12:30–13:15 Rencontre avec le Haut Conseil de Justice

15:10-16:00 Rencontre avec le Haut Conseil des procureurs

16:15-17:00 Rencontre avec la Commission de vérification des qualifications

17:15-18:00 Rencontre avec les associations locales (AAM)

Mercredi 30 octobre 2019

08:45-09:30 Rencontre avec S.E. M. Edi RAMA, Premier Ministre de la République d'Albanie

09:35–10:15 Rencontre avec M. Lulzim BASHA, Direction du parti démocratique

10:30–11:15 Meeting with Mme Monika KRYEMADHI, Direction du mouvement socialiste pour l'intégration

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

Annexe 2

Albanie : les corapporteurs appellent toutes les forces politiques à surmonter la crise politique et à s'engager en faveur d'une réforme électorale

- 07/11/2019
- SUIVI

A la suite d'une mission à Tirana, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de l'Albanie, Andrej Hunko (Allemagne, GUE) et Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC) ont appelé toutes les forces politiques en Albanie à mobiliser la volonté politique nécessaire pour résoudre la crise politique systémique dont souffre le pays.

« Nous réitérons notre position selon laquelle le parlement est l'enceinte pour le dialogue et le débat politiques, et qu'en conséquence les boycotts et la destruction de mandats politiques ne devraient pas être autorisés dans une société démocratique. De son côté, la majorité au pouvoir devrait accorder au rôle de l'opposition dans une démocratie pluraliste une réelle importance et s'engager dans un véritable dialogue et une consultation avec l'opposition concernant d'importantes réformes et les défis politiques auxquels le pays est actuellement confronté », ont souligné les deux corapporteurs.

Ils ont en outre invité instamment toutes les forces politiques à éviter toute action pouvant aggraver la tension et saper encore plus le pluralisme politique dans le pays. Ils ont salué le récent avis de la Commission de Venise sur la portée du pouvoir du Président de fixer les dates des élections, qui note que même s'il se pouvait que le Président ait outrepassé ses pouvoirs en reportant la date des élections municipales, sans base juridique spécifique, sa destitution n'était à ses yeux sans doute pas justifiée. Les corapporteurs ont exprimé l'espoir que toutes les forces politiques prendront en compte cet avis, et ses conclusions.

Du point de vue des corapporteurs, une réforme électorale suivie d'élections pourrait être la solution pour sortir de la crise politique. Toutes les forces politiques, y compris l'opposition parlementaire et extra-parlementaire, devraient être pleinement associées au processus de réforme électorale pour traiter les dysfonctionnements relevés durant des scrutins antérieurs et – une fois pour toutes – pour s'entendre sur un cadre faisant consensus et inspirant confiance au sein de toutes les parties prenantes pour des élections véritablement démocratiques.

Les corapporteurs se sont félicités de l'engagement exprimé à de nombreuses reprises par les autorités en vue de réformer le système judiciaire et de la justice en Albanie. Pour ce qui est des vérifications minutieuses en cours concernant les juges et les procureurs, les corapporteurs ont relevé le nombre élevé de révocations et licenciements entrainé par ce processus. Si, de leur point de vue, cet état de fait souligne la nécessité du processus de vérification, les corapporteurs se sont toutefois dits préoccupés que plus d'un an après le démarrage du processus, des institutions judiciaires clés telles que la Haute Cour et la Cour constitutionnelle, ainsi que les Procureurs et Tribunaux spéciaux anticorruption, n'aient toujours pas été pourvues ou établies faute de candidats ayant subi avec succès le processus de vérification. Les corapporteurs se réjouissent donc des assurances qui ont été données que ces institutions seront en fonction avant la fin de l'année.

“ « Ceci est particulièrement pertinent pour ce qui est de l’établissement de la Cour constitutionnelle, qui pourrait jouer un rôle important pour désamorcer la tension politique, car actuellement il n’y a pas d’arbitre indépendant pour trancher sur la constitutionnalité de décisions et de leur application par les différentes autorités », ont souligné les corapporteurs.

Les corraporteurs se sont dits préoccupés par le fait que plusieurs journalistes et ONG aient laissé entendre que l’environnement médiatique se détériore. Ils ont invité les autorités à prendre en compte toutes les recommandations faites par le Représentant de l’OSCE sur la liberté des médias concernant le projet de loi sur les médias et services, et à publier ce projet de loi aussitôt que possible pour dissiper toutes les craintes que ce texte limite la liberté d’expression dans le pays.

Les corapporteurs ont déclaré qu’ils ont l’intention de présenter une note d’information sur leur mission durant la réunion de décembre de la Commission de suivi de l’APCE.