



DECLASSIFIE¹

AS/Mon (2018) 15 REV 2

12 décembre 2018

fmondoc15 REV 2_2018

Original: anglais

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

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

**Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana
(5-7 septembre 2018)**

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

Ce document est diffusé sur le site web extranet de l'APCE (accès réservé aux Membres):
<http://assembly.coe.int/extranet>. L'Unité des TI de l'APCE (it.unit@coe.int) reste à votre disposition pour toute assistance technique.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 12 décembre 2018.

I. Introduction

1. Il s'agissait de notre première visite dans le pays depuis les récentes élections parlementaires qui ont eu lieu le 25 juin 2017. Ces élections, qui faisaient suite à un vif désaccord politique entre la majorité au pouvoir et l'opposition sur leur organisation, n'ont eu lieu qu'après la conclusion d'un accord entre les principaux partis politiques négociés par la Commission européenne et le Parlement européen (voir également ci-dessous). L'environnement politique et la coopération entre la majorité au pouvoir et les forces de l'opposition ont donc été un point important de notre programme de travail. Notre visite a surtout porté sur les réformes juridiques en cours et en particulier sur le processus de contrôle des juges et des procureurs qui avait commencé après les élections. Ces processus sont étroitement liés à l'autre domaine sur lequel nous sommes penchés, à savoir la lutte contre la corruption généralisée dans le pays et la lutte contre le crime organisé.

2. Notre visite s'est déroulée dans le contexte de la récente décision du Conseil européen concernant l'ouverture des négociations formelles d'adhésion entre l'Albanie et l'Union européenne. L'Albanie a obtenu le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne en juin 2014 mais il avait été décidé que les négociations d'adhésion ne commenceraient pas tant que l'Albanie n'aurait pas réalisé des progrès notables dans cinq domaines prioritaires². Jusqu'à présent, le Conseil européen n'a pas accepté d'entamer les négociations d'adhésion. Les autorités albanaises espèrent vivement que des négociations seront engagées après la dernière réunion annuelle sur le processus d'élargissement, de stabilisation et d'association. Or, le 26 juin 2018, le Conseil européen n'a pas beaucoup modifié sa position antérieure puisqu'il a décidé de « ... donner le feu vert à l'ouverture des négociations d'adhésion en juin 2019 » à condition que « ... d'autres progrès concrets soient réalisés dans la mise en œuvre de la réforme judiciaire, notamment le processus de contrôle » et que « d'autres résultats tangibles soient obtenus dans la lutte contre la corruption à tous les niveaux et dans la lutte contre la criminalité organisée... ». Le report du début des négociations a été perçu comme un revers pour les autorités albanaises qui reconnaissent que la conditionnalité stricte et continue requise pour engager des négociations d'adhésion est un défi important qu'elles doivent relever.

3. Au cours de notre visite, nous avons rencontré, *entre autres*, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, le Procureur général, le Médiateur, l'Inspecteur général de la Haute Inspection pour la déclaration et la vérification des avoirs et des conflits d'intérêts, le Chef général de la police nationale et les chefs des départements de lutte contre la criminalité organisée et la culture du cannabis, les membres du Haut Conseil de justice, la Commission indépendante de vérification des qualifications et l'Opération internationale de contrôle, les coprésidents de la Commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale, le président et le vice-Président de la commission parlementaire des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme, le président du Parti démocratique, le président du Mouvement socialiste pour l'intégration, ainsi que des représentants des organisations de la société civile et de la communauté diplomatique à Tirana. Le programme de notre visite fait l'objet de l'annexe 1 à la présente note.

4. Nous tenons à remercier l'Assemblée nationale albanaise pour la qualité de son programme et de son accueil ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe et son personnel pour le soutien apporté à notre délégation. La déclaration publiée à la fin de notre visite fait l'objet de l'annexe 2.

II. Événements politiques récents et climat électoral

5. Nous avons souligné dans notre précédente note d'information (7 février 2017) que le président du Parti démocratique d'Albanie (PD), M. Lulzim Basha, avait annoncé que son parti boycotterait les travaux du Parlement et que le PD avait lancé une manifestation permanente devant le cabinet du Premier ministre, alléguant que la majorité au pouvoir manipulerait les prochaines élections. Constatant que les demandes du PD, notamment la démission du Premier ministre Rama et la formation d'un gouvernement technique d'accord national, n'avaient pas été satisfaites, M. Basha a annoncé que l'opposition dirigée par le PD boycotterait les élections législatives prévues pour le 18 juin 2017.

6. À la suite d'une médiation internationale intensive, conduite par le Parlement européen et la Commission européenne, un accord entre le PD et le Parti socialiste (PS) a été conclu le 18 mai 2017, ce qui a permis au PD et à ses partis de coalition de participer aux élections. En retour, le PD a obtenu le poste de vice-Premier ministre et cinq postes ministériels jusqu'aux élections, ainsi que la présidence de la Commission électorale

² Réforme de l'administration publique; indépendance, efficacité et responsabilité des institutions judiciaires; lutte contre la corruption; lutte contre la criminalité organisée; protection des droits de l'homme (y compris des Roms), politiques de lutte contre la discrimination, et mise en œuvre des droits de propriété.

centrale (CEC) et plusieurs autres postes publics importants, dont celui de Médiateur. En outre, une *task force* intergouvernementale a été créée ; dirigée par le vice-Premier ministre (qui provenait de l'opposition), elle était chargée de surveiller la conduite des organismes publics et de prévenir les risques d'abus des ressources administratives pour les élections. Cet accord a permis aux élections d'avoir lieu et d'apaiser considérablement les tensions dans l'environnement politique, mais son contenu et sa mise en œuvre ont parfois été en contradiction avec le principe de l'Etat de droit, car certaines de ses parties, ou leur mise en œuvre, auraient violé la législation existante³. Par ailleurs, un certain nombre d'amendements à la loi sur les partis politiques et à d'autres lois visant à mettre en œuvre l'accord semblent contredire les dispositions du Code électoral et d'autres textes législatifs⁴.

7. Conformément à l'accord du 18 mai entre le PS et le PD, les élections parlementaires ont finalement eu lieu le 25 juin 2017, soit une semaine plus tard que ce qui avait été prévu initialement. Ces élections ont été observées par l'Assemblée parlementaire dans le cadre de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait également la mission d'observation des élections à long terme de l'OSCE/BIDDH ainsi que des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et du Parlement européen. La MIOE a souligné que la campagne électorale s'est déroulée sans incidents, que tous les candidats ont pu faire campagne librement, et que les droits fondamentaux de chacun ont été respectés. La Mission a également noté la politisation persistante de l'administration électorale ainsi que les nombreuses allégations d'achat de voix et de pressions exercées sur les électeurs qui ont sapé la confiance du public à l'égard du processus électoral.

8. À notre avis, il est d'autant plus important que les lacunes et les préoccupations notées par les observateurs électoraux soient traitées rapidement par le Parlement actuel que les prochaines élections locales auront lieu en 2019. C'est pourquoi nous nous félicitons que le Parlement ait créé une commission parlementaire ad hoc sur la réforme électorale, qui est coprésidée par le PS et le PD et chargée notamment de répondre aux préoccupations et aux recommandations des observateurs internationaux des élections. Malheureusement, nous n'avons rencontré les coprésidents qu'à quelques reprises en raison de problèmes de calendrier. La commission a organisé une série de tables rondes avec toutes les parties prenantes pour mettre en place un processus inclusif. Elle a également l'intention de présenter son premier projet de nouveau code électoral à l'automne 2018⁵. Deux experts seront recrutés en concertation avec deux fondations politiques allemandes (qui les financeront) proches du PS et du PD, respectivement, afin de contribuer à l'élaboration du projet de code électoral. Un consensus général sur l'orientation principale des réformes électorales aurait été établi, mais les modalités et les mécanismes de lutte contre l'achat de voix et l'utilisation des ressources administratives sont les principaux points de discordance entre la majorité au pouvoir et l'opposition.

9. La politisation de l'administration électorale par les deux principaux partis politiques est un problème récurrent qui entache les élections albanaises et l'une des principales lacunes mises en évidence par les missions successives d'observation des élections. Face à la politisation extrême de la fonction publique en Albanie, la plupart des interlocuteurs se sont demandé si le moment n'était pas venu de mettre en place une administration électorale purement professionnelle. Cependant, nous demandons instamment à tous les partis de s'entendre sur une administration électorale qui puisse fonctionner de manière impartiale et indépendante même si elle est fondée sur la représentation des partis, et de s'abstenir de toute tentative de politiser l'administration des élections afin que toutes les parties prenantes puissent avoir pleinement confiance dans le processus électoral.

10. Outre les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, la commission parlementaire ad hoc sur les réformes électorales a jugé que les domaines suivants étaient prioritaires pour la réforme électorale: l'introduction de nouvelles technologies de vote (vote et décompte des voix électroniques) ; l'introduction du droit de vote des expatriés albanais et la lutte contre l'achat de voix. Certes, il existe un accord entre les autorités et l'opposition sur l'introduction du droit de vote des expatriés, mais cette question est sensible et peut avoir une incidence profonde sur les résultats des élections, étant donné que 30 % de la population albanaise vit à l'étranger. En ce qui concerne les nouvelles technologies de vote, le principal point de litige entre l'opposition et la majorité au pouvoir semble être l'ampleur de leur introduction ; en effet, le gouvernement préfère que ces nouvelles technologies soient expérimentées dans un certain nombre de districts tandis que l'opposition est en faveur d'un déploiement à l'échelle nationale. Les

³ Conformément à l'accord, le poste de médiateur a été confié au PD. Le 22 mai 2017, le Parlement a révoqué le médiateur en exercice et nommé un nouveau médiateur proposé par le PD au mépris des procédures de nomination et de révocation décrites par la loi.

⁴ Voir également la déclaration préliminaire sur les observations et conclusions présentées par la MIOE pour ces élections, dont l'Assemblée faisait partie.

⁵ Les autorités nous ont informés que le projet de code électoral a été déposé en septembre 2018 après notre visite.

observateurs électoraux ont noté que les nombreuses allégations d'achat de voix par tous les candidats aux élections précédentes sapent la confiance du public dans la conduite des élections en Albanie. Il s'agit d'une question cruciale qui doit être abordée dans le cadre de la réforme électorale.

11. La corruption politique et le trafic d'influence pratiqués par les partis politiques, les responsables des partis et les représentants élus en Albanie, tant perçus que réels, sont très préoccupants et constituent un défi majeur pour le pays. De nombreux interlocuteurs ont souligné que les lois actuelles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales étaient insuffisantes pour assurer la transparence du financement des partis et limiter les contributions financières des particuliers et des intérêts économiques. La transparence intégrale du financement des partis politiques et des campagnes est un moyen important de lutter contre la corruption politique et le trafic d'influence. Nous demandons donc instamment à toutes les forces politiques d'adopter, en accord avec la Commission de Venise, une loi entièrement révisée sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui soit conforme aux normes européennes.

12. Les élections législatives de 2017 ont été remportées par le PS, qui a obtenu la majorité absolue au nouveau parlement, soit 74 sièges sur 140. Le PD a remporté 43 sièges et le Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI) du Président Ilir Meta a gagné 19 sièges. Deux petits partis indépendants, le Parti pour la justice, l'intégration et l'unité (PJIU) et le Parti social-démocrate (PSD) d'Albanie ont remporté respectivement 3 et 1 sièges au nouveau Parlement.

13. Sa victoire électorale permet au PS, qui est au pouvoir, de gouverner et d'adopter des lois ordinaires sans le soutien d'autres partis. Dans son rapport « Nations en transit »⁶ 2018, Freedom House a fait remarquer que le PS peut ainsi gouverner sans consulter l'opposition ni coopérer avec elle. En outre, en raison du contrôle étroit que le Premier ministre Rama exerce sur le PS, Freedom House s'est demandé si le parti au pouvoir n'allait pas adopter un mode de gouvernance autocratique. Cette dérive possible semble corroborée par certaines décisions controversées du nouveau gouvernement, notamment la nomination unilatérale d'un procureur général intérimaire⁷ et les amendements apportés aux lois fiscales du 13 septembre 2017 qui ont donné à l'exécutif un pouvoir discrétionnaire très large qui lui permet de fixer des niveaux d'imposition applicables à différentes entreprises⁸. Cela étant, le nouveau gouvernement manque d'une majorité qualifiée et aura besoin des voix de l'opposition pour prendre des décisions qui nécessitent plus qu'une majorité simple.

14. Le MSI, qui avait engrangé de bons résultats aux dernières élections, n'avait plus le rôle influent qu'il avait pu jouer dans les deux gouvernements précédents, d'abord avec le PD puis avec le PS. En effet, le MSI s'est présenté seul à ces élections et ne faisait pas partie d'une coalition avec le PD ou le PS comme il l'avait fait précédemment. Le 28 avril 2017, le fondateur et dirigeant de longue date du MSI, l'ancien Premier ministre Ilir Meta, a été élu Président de l'Albanie⁹ par le Parlement et a donc dû démissionner officiellement du parti et renoncer à ses fonctions partisans. Le nouveau dirigeant du MSI est Monika Kryemadhi, qui est l'épouse de M. Meta¹⁰. Mme Kryemadhi est une ancienne députée de l'Assemblée parlementaire.

15. Le PD a perdu 7 sièges lors de ces élections et a obtenu l'un de ses pires résultats dans l'histoire récente. Cette défaite semble être due à la réprobation suscitée, chez les électeurs albanais, par son style conflictuel et sa politique de boycottage du travail du Parlement, des facteurs qui auraient entravé la mise en œuvre des réformes que le pays doit mener à bien pour ouvrir les pourparlers d'adhésion avec l'Union européenne. Malgré ces résultats électoraux, M. Basha a été réélu chef du parti le 23 juillet 2017.

16. Malheureusement, l'environnement politique reste polarisé, conflictuel et hostile¹¹. Nous avons déjà mentionné que la majorité acquise par la coalition au pouvoir lui permet de gouverner sans consulter et dialoguer avec l'opposition et d'imposer son programme politique. En même temps, les partis d'opposition sont revenus à la pratique du boycottage des votes importants et de l'obstruction du travail parlementaire. Dans toutes nos réunions avec l'opposition et les représentants de la majorité au pouvoir, nous avons souligné que le parlement albanais est le seul espace approprié pour l'interaction, le débat et la délibération politiques. Nous avons donc appelé l'opposition à participer pleinement aux travaux du Parlement et à s'abstenir de boycotter les débats et les votes importants. De même, nous avons demandé instamment à la majorité au pouvoir de donner à l'opposition un espace qui lui permette de s'exprimer, et d'engager un dialogue authentique et

⁶ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/albania>.

⁷ Pour être honnête, cette nomination est due également au fait que le PD n'a pas proposé en temps voulu ses candidats aux organes de contrôle.

⁸ Voir également le rapport de Freedom House 2017 sur l'Albanie.

⁹ Il a pris ses fonctions le 24 juillet 2017.

¹⁰ Mme Kryemadhi a formellement refusé le poste de première dame d'Albanie.

¹¹ L'opposition et la majorité au pouvoir s'accusent mutuellement de corruption et d'être soumis aux intérêts du crime organisé.

constructif avec celle-ci sur les réformes clés et la gouvernance du pays. Il s'agit là de mesures qui sont essentielles pour toute perspective d'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne en 2019.

IV. Réforme du système judiciaire et du processus de contrôle

17. Le processus de réforme judiciaire en Albanie est actuellement dominé par le processus de contrôle des juges et des procureurs, qui est en cours. Nous avons décrit en détail la structure institutionnelle de ce processus de contrôle dans notre note d'information précédente. Pour rappel, le contrôle des juges et des procureurs est effectué par la Commission indépendante de vérification des qualifications, qui se compose de 12 membres nommés par le Parlement sur la base des recommandations de l'Opération internationale de surveillance, qui est dirigée par la Commission européenne en étroite coopération avec les États-Unis. Il existe également une Chambre spécialisée de vérification des qualifications composée de 7 juges nommés de la même manière que ceux de la commission. Cette chambre peut être saisie pour contester les décisions de la commission. Deux commissaires représentent le public dans ces procédures et peuvent faire appel des décisions de la commission devant la chambre. L'Opération internationale de surveillance surveille les procédures au sein de la commission et peut recommander aux commissaires publics de faire appel de ses décisions.

18. La Commission indépendante de vérification des qualifications est composée de 4 groupes de 3 membres. Tous les juges et procureurs sont évalués à partir de trois critères: la justification du patrimoine, le contrôle des antécédents et la compétence juridique. Si le contrôle du patrimoine d'un candidat ne donne pas de résultats satisfaisants, ce candidat ne sera pas évalué pour sa compétence ou soumis à une vérification des antécédents. De même, un candidat qui échoue au contrôle des antécédents ne sera pas évalué pour sa compétence juridique. Au moment de notre visite, tous les candidats, sauf un, qui avaient été révoqués à l'issue du processus de contrôle l'avaient été en raison d'une déclaration de patrimoine incorrecte. Un seul a été démis de ses fonctions parce qu'il avait échoué au contrôle de ses antécédents. Personne n'a encore été révoqué à l'issue du contrôle de la compétence juridique.

19. Le début du processus de contrôle a été retardé par le blocage politique qui avait eu lieu avant les élections et au cours duquel le PD avait refusé de présenter ses candidats aux organes de contrôle. Ce problème a été résolu dans le cadre de l'accord entre le PS et le PD sur la tenue des élections parlementaires. En conséquence, le 16 juin 2017, le Parlement a nommé tous les membres de la Commission indépendante de vérification des qualifications et de la Chambre spécialisée de vérification des qualifications ainsi que les commissaires publics.

20. Le processus de contrôle a commencé le 26 octobre 2017, par les 9 « cas prioritaires », soit les 7 membres de la Cour constitutionnelle, le président de la Haute Cour et le Procureur général. Les dossiers ont été transmis aux groupes de travail le 6 novembre 2017. Le 30 novembre 2017, il a été procédé à la répartition des 48 dossiers qui constituent la deuxième liste prioritaire, composée des 4 autres membres de la Haute Cour, ainsi que des procureurs et des juges qui sont candidats au Conseil supérieur de la magistrature, au Conseil supérieur des procureurs et au Conseil des nominations à la justice. Après ces deux listes prioritaires, plus de 800 juges et procureurs, tous échelons confondus, devront être contrôlés par la Commission indépendante de vérification des qualifications.

21. D'après les données¹² qu'elle nous a fournies, la Commission indépendante de vérification des qualifications avait rendu 54 décisions à la fin du mois d'août. Dans 27 cas, elle a confirmé la position de 17 juges et 10 procureurs, dont 9 candidats au Conseil supérieur de la justice, 9 candidats au Conseil supérieur des procureurs et 3 candidats au Conseil des nominations à la justice. Dans 21 cas, elle a révoqué 13 juges et 8 procureurs. Parmi ces licenciements figuraient 6 candidats au Conseil supérieur de la justice, 6 candidats au Conseil supérieur des procureurs et 4 candidats au Conseil des nominations à la justice. Dans 13 autres cas, la procédure engagée contre 5 juges, 3 procureurs et 5 conseillers juridiques de la Haute Cour de justice a été close ou interrompue parce que des candidats ont démissionné ou se sont retirés, y compris pour celle du Procureur général d'Albanie¹³. Il convient de noter qu'outre les personnes démis de leurs fonctions, au moins 7 autres juges et procureurs de haut niveau ont démissionné afin d'éviter le processus de contrôle.

¹² Commission indépendante de vérification des qualifications: Rapport statistique sur l'état d'avancement du processus de réévaluation à la Commission indépendante de vérification des qualifications pour la période juin-décembre 2017 et janvier-août 2018.

¹³ Les développements concernant l'ancien Procureur général ont suscité une certaine controverse. En décembre 2017, le procureur Adriatik Llalla, dont le mandat venait à expiration le 7 décembre, a annoncé qu'il ne demanderait pas une nouvelle nomination afin de mettre un terme à son processus de contrôle de la Commission indépendante de la vérification des qualifications (IQC). La décision initiale de suspendre la procédure de contrôle par l'IQC a été portée en appel par le Commissaire public, qui a estimé que M. Llalla n'avait pas dûment démissionné, compte tenu également du fait que, conformément à la loi albanaise, un procureur général a le droit d'être nommé juge dans une cour d'appel après avoir

22. Le nombre élevé de licenciements, soit 40 % du nombre total de fonctionnaires contrôlés¹⁴, souligne le rôle important et pertinent joué par le processus de contrôle dans la mise en place d'un système judiciaire albanais indépendant et exempt de corruption. Il est à noter que trois juges de la Cour constitutionnelle font partie, entre autres, des fonctionnaires révoqués par la Commission indépendante de la vérification des qualifications. Au cours de notre rencontre avec la Commission, nous avons été informés que le pourcentage de licenciements devrait rester plus ou moins le même pendant tout le processus de contrôle et pourrait même légèrement augmenter. Jusqu'à présent, le rythme du processus de contrôle a été relativement lent. De nombreux interlocuteurs, y compris des représentants de la Commission elle-même, nous ont déclaré qu'ils s'attendaient à ce que le rythme s'accélére puisque les organes et le processus de contrôle sont désormais bien établis.

23. Le nombre élevé de licenciements et la lenteur du processus de contrôle ont une incidence marquée sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire et de l'administration de la justice. À l'heure actuelle, la Cour constitutionnelle et la Haute Cour ne fonctionnent pas pour deux raisons : elles ne comptent pas assez de membres pour former un quorum ; et aucun nouveau candidat à des postes vacants au sein du corps judiciaire ou du parquet, y compris pour les postes les plus élevés, ne peut être proposé tant que le Conseil de nomination des juges¹⁵, le Conseil supérieur de la justice (CSJ) et le Conseil supérieur des procureurs (CSP) ne seront pas opérationnels. La création du CSJ et du CSP, qui sont des organes autonomes du pouvoir judiciaire, est un élément clef de la mise en place d'un pouvoir judiciaire indépendant. Ces deux organes ont été officiellement créés par la loi et le Parlement a nommé ses cinq membres. Cependant, la majorité des membres sont des juges élus par leurs pairs et doivent avoir passé avec succès le processus de contrôle. Au moment de notre visite, le nombre de candidats à ces deux organes qui avaient reçu l'approbation des services de contrôle n'était pas suffisant pour que ces organes commencent à fonctionner. Il convient de se féliciter que la mise en place du Conseil supérieur des procureurs ait été achevée le 11 décembre 2018 et celle du Conseil supérieur de la justice le 12 décembre 2018.

24. Le fait que le CSJ et le CSP ne soient pas encore opérationnels au moment de notre visite a suscité une certaine polémique à l'encontre du Procureur général qui ne peut pas être nommé tant que le CSJ n'est pas opérationnel. Faisant valoir que le système judiciaire ne peut pas fonctionner sans un Bureau du procureur général opérationnel, notamment dans le contexte (à ce moment-là) des discussions en cours sur l'ouverture éventuelle des négociations d'adhésion à l'UE, la majorité au pouvoir a nommé, le 18 décembre 2017, un procureur général temporaire¹⁶. Cette nomination a été dénoncée par l'opposition qui a estimé qu'elle était contraire à l'esprit de l'accord sur la réforme judiciaire et qui a boycotté ultérieurement le vote sur la nomination d'un procureur général temporaire. En outre, un certain nombre d'experts juridiques ont soulevé publiquement des questions concernant les fonctions et les pouvoirs exacts de ce Procureur général temporaire, ce qui a attisé la controverse.

25. Beaucoup étaient d'avis que le recours à un processus de contrôle entraînerait la révocation d'un grand nombre de juges et de procureurs et donc qu'il fallait s'attendre à ce que ces licenciements aient une incidence sur le système de justice, notamment sur la mise en place du CSJ et du CSP. Or, à notre grande surprise, il est apparu clairement au cours de nos réunions que les autorités n'avaient pas prévu cette possibilité lors de l'adoption du processus de contrôle et de la réforme générale de la justice et qu'aucun plan d'urgence n'avait été établi pour mettre fin à la situation qui prévalait. Il ne semble pas non plus que l'opposition se soit beaucoup intéressée à cette éventualité lorsque les réformes juridiques et le processus de contrôle ont été adoptés. Cela est d'autant plus regrettable que des représentants de toutes les factions politiques ont pu ainsi remettre en question la crédibilité du processus de contrôle, en particulier lorsqu'il est considéré comme empiétant sur des intérêts acquis. En juillet 2018, la majorité au pouvoir a proposé des modifications à la loi sur le statut des juges qui auraient permis au Conseil supérieur de la justice dans sa forme antérieure et au Procureur général (temporaire) de nommer des juges et des procureurs jusqu'à ce que le Conseil supérieur des procureurs et le Haut Conseil de justice commencent à fonctionner. Cette proposition, qui aurait affaibli le processus de

quitté ses fonctions. Le 11 juin 2018, le Collège des appels a décidé d'interrompre le processus de contrôle de M. Llalla tout en lui interdisant d'être nommé juge, procureur ou membre du Conseil supérieur de la magistrature pour une période de 15 ans. Le 23 juillet, plusieurs biens de M. Llalla ont été saisis par le tribunal des infractions graves de Tirana dans le cadre d'une enquête pénale sur des allégations de blanchiment d'argent et de corruption.

¹⁴ Ce pourcentage peut aller jusqu'à 50% si l'on inclut les dossiers qui ont été clos ou mis en suspens.

¹⁵ Le Conseil de nomination des juges (JAC) classe les candidats aux postes vacants à la Cour constitutionnelle, qui sont nommés par le Président, l'Assemblée nationale ou la Haute Cour. Les juges de la Haute Cour et de tous les autres tribunaux sont nommés par le Conseil supérieur de la Justice.

¹⁶ Les autorités font valoir que, conformément à l'article 19 de la loi 97/2016 sur l'organisation et le fonctionnement du parquet en République d'Albanie, un procureur général temporaire peut être nommé par le Parlement à la majorité simple. Cependant, les pouvoirs et l'autorité dont dispose un procureur temporaire ne sont pas clairs et suscitent une certaine polémique.

contrôle, a été retirée de l'ordre du jour à la suite d'une vive contestation des partis d'opposition qui ont boycotté le vote, privant ainsi le Parlement du quorum requis pour adopter les amendements.

26. Outre les juges et les procureurs qui ont été licenciés à la suite au processus de contrôle, un certain nombre de juges ont été également révoqués ou suspendus à la suite de décisions de justice ou d'enquêtes pénales ouvertes contre eux dans le cadre de la lutte globale contre la corruption (voir également ci-dessous).

27. Le processus de contrôle et les réformes qui s'y rattachent ont considérablement amélioré les possibilités de mettre en place un système judiciaire véritablement indépendant en Albanie. Cependant, les ingérences externes et internes dans le système judiciaire n'ont pas encore été éliminées. Le système de contrôle est une première étape qui devra être suivie par d'autres. Selon certaines informations, le système d'attribution aléatoire des affaires ne fonctionne toujours pas correctement, ce qui est un problème qui doit être réglé. En outre, comme le montrent également les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Albanie, le jugement des affaires est encore trop lent, la durée des procédures judiciaires trop longue et l'exécution des décisions judiciaires tarde trop souvent. Il importe que toutes ces lacunes soient traitées en priorité. De nombreux interlocuteurs ont évoqué la situation concernant le règlement des litiges relatifs aux biens immobiliers, une question que nous avons l'intention d'examiner lors de notre prochaine visite.

V. Lutte contre la corruption et la criminalité organisée

28. La corruption généralisée en Albanie, la présence et l'influence puissantes de la criminalité organisée ainsi que les allégations persistantes d'interdépendance de la criminalité organisée avec les intérêts économiques et politiques du pays demeurent des points de préoccupation importants au point que certains interlocuteurs disent craindre que ces phénomènes aient entraîné une captation de l'État¹⁷. Des progrès notables dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée sont également l'un des critères clés pour le lancement officiel des négociations d'adhésion avec l'Union européenne. La majorité au pouvoir et l'opposition ont déclaré à maintes reprises que la lutte contre la corruption et la criminalité organisée était l'une des priorités du pays, mais elles se sont accusées mutuellement d'être complices des groupes mafieux et de ne pas avoir la volonté politique de prendre les mesures qui s'imposent pour lutter contre la corruption. Il est évident que ces récriminations et accusations mutuelles ne contribuent pas nécessairement à créer un environnement politique propice à une mise en œuvre efficace des politiques nécessaires pour lutter contre la criminalité organisée et la corruption.

29. La corruption endémique dans le système judiciaire est depuis longtemps un sujet de préoccupation ainsi qu'un facteur essentiel du processus de contrôle que nous avons décrit dans la section précédente. Nous avons déjà mentionné (voir plus haut) que plus de 40% de l'ensemble des procureurs et des juges qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle ont été révoqués. Tous, sauf un, l'ont été en raison des écarts inexplicables relevés dans leurs déclarations de patrimoine. Il convient toutefois de noter que, depuis 2003, la loi¹⁸ impose à tous les juges, procureurs, élus et hauts fonctionnaires de faire une déclaration annuelle des avoirs et des intérêts financiers, laquelle est vérifiée par la Haute inspection pour la déclaration et le contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI). Le fait qu'un nombre aussi élevé de juges et de procureurs soient révoqués en raison de divergences dans leurs déclarations de patrimoine, qui ont été ou auraient dû être vérifiées par la Haute inspection, soulève de sérieuses questions et démontre la faiblesse du système actuel de déclaration et de contrôle du patrimoine dirigé par cette instance, qui était destiné à servir de pierre angulaire à la lutte contre la corruption de haut niveau en Albanie. Cette situation est préoccupante. Par ailleurs, le fait que le l'ancien Procureur général discrédité, ait été Inspecteur en chef de la Haute inspection jusqu'à sa nomination au poste de procureur général est un bon exemple à cet égard. L'efficacité du système de vérification et de déclaration de patrimoine en Albanie devrait être évaluée sur la base des résultats et des enseignements tirés du processus de contrôle et toute lacune relevée devrait être traitée d'urgence. Ce point est d'autant plus important que la Haute inspection est également chargée du contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts des élus et des hauts fonctionnaires, qui sont largement perçus par la population albanaise comme vulnérables à la corruption.

30. Dans le cadre des réformes et des politiques adoptées pour lutter contre la corruption à haut niveau, trois organes spécialisés chargés d'enquêter sur les affaires de corruption et d'en poursuivre les auteurs ont été créés : le Bureau national des enquêtes, le Procureur spécial contre la corruption et le Tribunal spécialisé. Toutefois, ces organes ne sont pas encore fonctionnels car leurs membres ne peuvent être nommés qu'après la création du Conseil supérieur de la justice et du Conseil supérieur des procureurs, des instances qui (voir

¹⁷ Rapport de Freedom House Report sur l'Albanie, 2018, p. 10

¹⁸ Loi n° 9049 de 2003, telle que modifiée, sur « la déclaration et le contrôle du patrimoine et sur les obligations financières des élus et de certains agents de la fonction publique ».

plus haut) attendent l'achèvement du processus de contrôle de ses membres. En outre, tout candidat à ces trois organes importants sera lui-même soumis au processus de contrôle. De ce fait, l'entrée en fonction de ces trois organes a été considérablement retardée. Nous n'avons pas pu obtenir d'informations claires sur les dates prévues de mise en fonction de ces organes, mais un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé qu'elle pourrait avoir lieu avant la fin de 2018. Le gouvernement albanais a nommé un coordonnateur national contre la corruption qui est chargé de coordonner les travaux des différents ministères actifs dans ce domaine. En septembre 2017, le ministère de la Justice a assumé ce rôle mais ses capacités seraient limitées et devraient être renforcées.

31. Il est mentionné dans le rapport 2018 de la Commission européenne sur l'Albanie que la lutte contre la corruption semble se concentrer principalement sur la corruption administrative et moins sur la corruption politique et la captation de l'État. On constate que le bilan des condamnations pour corruption à un niveau faible et moyen s'est amélioré (331 condamnations en 2017) mais que les condamnations pour corruption à un niveau élevé n'avancent guère (1 en première instance et 4 en deuxième instance en 2017) et restent très peu nombreuses.

32. Le succès et les résultats du processus de contrôle des magistrats ont suscité une demande de contrôle dans d'autres segments importants de la société albanaise, en particulier des membres des forces de l'ordre, ainsi que des élus et des hommes politiques. En mars 2018, le parlement albanais a adopté la loi sur le contrôle de la police d'État. Ainsi, plus de 12 300 agents de police à tous les échelons seront soumis à un contrôle de leur patrimoine et un contrôle des normes éthiques et professionnelles telles qu'énoncées dans la loi. Il est vrai qu'une réévaluation appropriée de la police et des forces de sécurité constituerait un progrès important, mais cette loi n'a été adoptée qu'à la majorité simple du PS et ne dispose pas des mécanismes internationaux qui ont été mis en place pour le contrôle du pouvoir judiciaire. En outre, la manière dont les commissions d'évaluation ont évolué et dont leurs membres sont nommés ne suffit pas à garantir leur impartialité et leur objectivité ainsi que la transparence du processus de contrôle¹⁹. La loi a été décriée par l'opposition, qui la considère comme un instrument permettant aux autorités dirigeantes d'étendre leur contrôle sur le secteur de l'application des lois.

33. La lutte contre la corruption qui touche les parlementaires, les conseils régionaux, les conseils municipaux ainsi que d'autres élus est l'une des principales responsabilités du Bureau national des enquêtes, du Procureur spécial contre la corruption et du Tribunal spécialisé. Cependant, compte tenu du retard pris dans la mise en place de ces organes et des résultats du processus de contrôle des magistrats, les appels se sont multipliés pour mettre en place un processus de contrôle des hommes politiques et des élus. Le Parti démocratique a proposé que tous les élus soient contrôlés de la même manière que les juges et les procureurs. Il s'agit d'une question délicate qui peut facilement être politisée et instrumentalisée dans le contexte de la campagne électorale locale de 2019. Les réactions de la majorité au pouvoir ont été mitigées, mais la proposition n'a pas été rejetée en principe. Un certain nombre de députés du PS ont déclaré qu'ils aimeraient avoir un avis de la Commission de Venise sur tout projet de loi qui porterait sur le contrôle des élus avant qu'il ne soit débattu au Parlement. Des experts de la Commission de Venise se sont rendus à Tirana en novembre 2018 dans le cadre de la préparation d'un avis sur les projets d'amendements constitutionnels permettant le contrôle des personnalités politiques à la demande du Président du Parlement albanais. L'avis devrait être adopté lors de la session plénière de décembre 2018 de la Commission de Venise.

34. Nous avons l'intention d'examiner le processus de contrôle du personnel chargé de l'application des lois et des élus lors de notre prochaine visite dans le pays.

35. Un événement montre qu'il est important que les autorités adoptent une position claire en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. En effet, lors d'une opération contre la criminalité organisée albanaise qui a eu lieu en octobre 2017, la police italienne a obtenu des informations qui semblaient mettre en cause l'ex-ministre de l'Intérieur Saimir Tahiri²⁰. Or le 8 novembre 2017, une demande du Bureau du Procureur général albanais visant à ce que le Parlement lève son immunité parlementaire a été rejetée par la majorité au pouvoir, ce qui soulève certaines questions concernant la sincérité des engagements pris par les autorités pour lutter contre la corruption à haut niveau. Cependant, le 5 mai 2018, M. Tahiri a dû renoncer à son mandat de député du Parlement sous la pression de la communauté internationale. Le 12 mai 2018, il a été assigné à résidence par le Tribunal des infractions graves après avoir été inculpé de trafic de

¹⁹ Nous avons été informés que, conformément à la loi, les membres des commissions d'évaluation sont nommés sur la base des recommandations du jury de sélection, dont cinq sont nommés directement par le ministre de l'Intérieur.

²⁰ M. Tahiri a quitté son poste de ministre de l'Intérieur à la suite de l'accord conclu en mai 2017 entre le PD et le PS, aux termes duquel lequel ce poste a été attribué au PD.

stupéfiants, de corruption et d'appartenance à un groupe criminel. Son assignation à résidence a été ultérieurement annulée en appel, mais l'ancien ministre fait toujours l'objet d'une enquête²¹.

36. La culture du cannabis serait l'une des principales sources de revenus de la criminalité organisée en Albanie. Le cannabis était cultivé ouvertement dans certaines des régions les plus reculées d'Albanie, en particulier autour de Lazarati et de Dukagjini, comme en témoignent les données recueillies à cette époque par les vols de surveillance effectués périodiquement par la Guardia di Finanza italienne en accord avec les autorités albanaises. En 2015, les autorités ont commencé à interdire la culture du cannabis, ce qui a entraîné la destruction de plusieurs centaines de milliers de plants. En conséquence, la culture du cannabis à ciel ouvert n'est plus détectée lors des vols de surveillance effectués par la Guardia di Finanza. Cependant, nous avons été informés que la quantité de cannabis et de produits dérivés du cannabis provenant d'Albanie découverte aux frontières italienne et grecque n'a pas diminué au cours des dernières années, ce qui indique que la culture du cannabis n'a pas disparu, mais qu'une grande partie est devenue (littéralement) souterraine²². De même, des quantités considérables de drogues dures confisquées aux frontières avec l'Albanie semblent indiquer qu'elle est devenue un pays de transit pour l'héroïne et la cocaïne provenant d'Asie et d'Amérique latine. Des membres de la communauté internationale nous ont fait savoir que plusieurs membres de haut niveau d'organisations criminelles albanaises avaient été arrêtés dans d'autres pays européens, notamment sur la base d'informations communiquées par les autorités albanaises. Toutefois, le nombre de membres d'organisations criminelles arrêtés en Albanie reste faible, même lorsque les lieux où ils se trouvent sont connus. Il est clair qu'une volonté politique continue et une action résolue sont nécessaires pour lutter efficacement contre l'influence de la criminalité organisée en Albanie.

37. La lutte contre la criminalité organisée est une priorité importante pour le lancement des négociations d'adhésion à l'Union européenne. Des amendements ont été apportés au Code de procédure pénale et à la loi anti-mafia en vue de renforcer le cadre juridique et l'Albanie a considérablement intensifié ses interventions policières dans ce domaine. Toutefois, le rapport 2018 de la Commission européenne sur l'Albanie note que le nombre de condamnations pour des affaires liées à la criminalité organisée reste très faible.

38. Le 12 juillet 2018, le GRECO a publié son deuxième rapport de conformité sur l'Albanie dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation qui traite de la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs. Dans ce rapport, le GRECO se félicite de la transparence accrue du processus législatif et de l'adoption, le 5 avril 2018, d'un code de conduite à l'usage des parlementaires qui, entre autres, réglemente leurs contacts avec les lobbyistes et d'autres tiers dans leurs activités. Cependant, le GRECO regrette que ce code ne contienne aucune sanction en cas de manquement, ce qui nuit à son efficacité. Il s'est également félicité de ce que la période de contrôle complet des déclarations de patrimoine des parlementaires ait été ramenée à deux ans. Dans ce contexte, nous souhaitons réitérer ce que nous avons indiqué dans la section précédente, à savoir qu'il est nécessaire de réévaluer le fonctionnement de la Haute inspection pour la déclaration et le contrôle du patrimoine et des conflits d'intérêts compte tenu du nombre élevé de licenciements résultant du processus de contrôle des juges et des procureurs.

39. En ce qui concerne la prévention de la corruption des juges, le GRECO note qu'une vaste réforme judiciaire, qui comprend notamment un processus de contrôle des juges, est en cours pour donner suite à un certain nombre de ses recommandations. C'est pourquoi il n'avait pu que conclure, au moment de la publication de son rapport, que l'Albanie avait mis en œuvre de manière satisfaisante 4 de ses 10 recommandations et que les 6 autres avaient été partiellement appliquées.

40. D'une manière plus générale, l'ensemble de ces réformes ainsi que le processus de contrôle et les préparatifs des prochaines élections locales montrent que l'Albanie entre dans une période cruciale du processus de consolidation démocratique que nous avons l'intention de suivre de près.

²¹ Le 3 novembre 2018, l'enquête italienne a été clôturée sans que des accusations aient été portées. Toutefois, il ferait toujours l'objet d'une enquête de la part des services du ministère public albanais.

²² Certains fonctionnaires ont estimé que le cannabis confisqué après l'interdiction des cultures était en fait un stock excédentaire par rapport aux années précédentes. Ce stock pourrait expliquer pourquoi les quantités de cannabis confisquées en 2016 n'ont pas baissé, mais il n'explique pas de manière plausible pourquoi les quantités sont restées les mêmes en 2017 et devraient être égales, voire supérieures, en 2018.

Annexe 1

**Programme de la visite d'information à Tirana
(5–7 septembre 2018)**

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

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

Principaux thèmes abordés :

- Environnement politique et réforme électorale
- Etat d'avancement général des réformes et priorités du nouveau gouvernement
- Réforme du système judiciaire et du processus de réévaluation
- Lutte contre la corruption et le crime organisé, y compris la production de cannabis

Mercredi 5 septembre 2018

- 09h00 Briefing sur les développements récents par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana (*)
- 10h00 Table ronde avec des ONG sur le système judiciaire (*)
- 11h30 Table ronde avec des ONG sur la lutte contre la corruption et le crime organisé (*)
- 14h30 Rencontre avec des ambassadeurs (*)
- 16h00 Rencontre avec l'Opération internationale de surveillance du processus de réévaluation des juges et des procureurs
- 17h15-18h00 Rencontre avec la Médiatrice, Mme Erinda BALLANCA
- 18h15-19h00 Rencontre avec le Directeur général, M. Ardi VELIU, et les chefs des Services de la lutte contre le crime organisé et la culture de cannabis
- 20h00-21h30 Dîner offert par la délégation albanaise auprès de l'APCE présidé par M. Ervin BUSHATI

Jeudi 6 septembre 2018

- 09h00-09h30 Rencontre avec le Premier ministre de la République d'Albanie, S.E. M. Edi RAMA
- 09h35-09h55 Rencontre avec M. Ulsi MANJA, Président de la commission parlementaire des questions juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme
- 09h55-10h15 Rencontre avec M. Enkelejd ALIBEAJ, vice-Président de la commission parlementaire des questions juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme
- 10h20-11h15 Rencontre avec le co-Président de la commission ad hoc sur la réforme électorale, M. Bledar ÇUÇI
- 11h15-12h00 Rencontre avec le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Ditmir BUSHATI
- 12h00 Rencontre avec le Président du Parlement albanais, S. E. M. Gramoz RUÇI
- 14h45-15h30 Rencontre avec le Président du Parti démocratique, M. Lulzim BASHA

- 15h30-16h15 Rencontre avec la ministre de la Justice, Mme Etilda GJONAJ
- 16h20-17h00 Rencontre avec le Conseil supérieur de la Justice
- 17h15-18h00 Rencontre avec l'Inspecteur général de la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et du conflit d'intérêts, M. Shkëlqim GANAJ
- 18h15-19h00 Rencontre avec la Commission indépendante de vérification des qualifications

Vendredi 7 septembre 2018

- 09h00-09h45 Rencontre avec la Procureure générale, Mme Arta MARKU
- 11h00-11h45 Rencontre avec la Présidente du Mouvement socialiste pour l'intégration, Mme Monika KRYEMADHI

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

Annexe 2 :

Déclaration des corapporteurs pour le suivi de l'Albanie

11 septembre 2018

Albanie : réévaluation des juges et des procureurs satisfaisante, mais il faut des mesures pour lutter contre la corruption

A l'issue d'une visite à Tirana, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi des obligations et engagements de l'Albanie, Andrej Hunko (Allemagne, GUE) et Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC), ont exprimé leur satisfaction concernant le processus de réévaluation en cours de l'intégrité des juges et des procureurs dans le pays. « Malheureusement, le très grand nombre de candidats rejetés en raison de doutes relatifs à leurs normes éthiques et à l'origine de leurs avoies montre combien ce processus est nécessaire pour créer un système judiciaire indépendant, exempt de corruption et de trafic d'influence », ont déclaré les corapporteurs.

En même temps, ils ont souligné que « le fait que presque tous les candidats rejetés l'aient été sur la base d'avoies douteux montre que le système actuel d'inspection et d'audit des déclarations de patrimoine pour les hauts fonctionnaires, notamment les parlementaires, les juges et les procureurs – un instrument clé pour détecter les pratiques de corruption – ne fonctionne pas correctement et doit être amélioré ».

Les corapporteurs se sont dits préoccupés par le fait qu'à la suite du processus de réévaluation en cours, le pays fonctionnait actuellement sans Cour suprême et Cour constitutionnelle, tandis qu'un certain nombre d'organes judiciaires importants tels que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur des procureurs, ainsi que le Procureur spécialisé chargé de lutter contre la corruption à haut niveau et le crime organisé (SPAK) et le tribunal spécialisé connexe, n'avaient pas encore été créés. Ils ont salué les assurances données par de nombreux partenaires concernés, selon lesquelles des progrès quant au nombre de candidats sélectionnés permettraient bientôt de créer ces organismes et de les rendre opérationnels.

Les rapporteurs ont souligné l'importance de ce processus de réévaluation dans la lutte contre la corruption, mais ont souligné qu'il fallait prendre des mesures supplémentaires et que des progrès concrets, notamment dans la lutte contre la corruption à haut niveau et la criminalité organisée, étaient nécessaires. « À cet égard, nos attentes à l'égard du SPAK sont très élevées », ont-ils déclaré. Le besoin d'une nouvelle dynamique est également ressorti clairement d'informations reçues selon lesquelles, bien que des vols de la police au-dessus du pays n'aient pratiquement pas détecté de nouveaux champs de cannabis, les quantités de cannabis en provenance d'Albanie interceptées aux frontières grecque et italienne restent très élevées, alors que certains éléments indiquent que l'Albanie est devenue un pays de transit pour les drogues dures provenant d'Amérique latine et d'Asie.

L'environnement politique, la coopération entre la majorité au pouvoir et l'opposition, ainsi que la réforme électorale conforme aux recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ont été les principaux thèmes de discussion avec toutes les forces politiques. Les corapporteurs ont regretté que l'environnement politique reste polarisé et conflictuel. Ils ont souligné que le Parlement albanais constituait la plate-forme appropriée pour l'interaction et le débat politiques et a donc appelé les partis d'opposition à ne pas entraver les travaux du Parlement ou à boycotter d'importants débats et votes.

En même temps, ils ont demandé instamment à la majorité au pouvoir de laisser à l'opposition l'opportunité de fonctionner et d'engager un dialogue réel et constructif sur les réformes clés et la gouvernance du pays. « Cela est particulièrement important d'agir de la réforme électorale, qui devrait s'appuyer sur un consensus aussi large que possible, afin de garantir que les élections locales de 2019 soient acceptées par toutes les parties prenantes comme démocratiques et équitables », ont déclaré les corapporteurs.