

Strasbourg, 13 décembre 2002

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2002) 9F Final**

## Premier Cycle d'Evaluation

## Rapport d'évaluation sur l'Albanie

Adopté par le GRECO  
lors de sa 12<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 9-13 décembre 2002)

## **I. INTRODUCTION**

1. L'Albanie a été le 28<sup>ème</sup> membre du GRECO à être examiné lors du Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (dénommée ci-après l'"EEG") était composée de M. Sandor DUSIK, Conseiller Principal au Ministère de l'Intérieur, Hongrie (expert pour les questions de police), M. Joseph E. GANGLOFF, Conseiller supérieur, Bureau des Affaires Internationales, Département de la Justice, Etats Unis (expert pour les questions de politique générale) et de M. Håkan ÖBERG, Directeur du Bureau des Infractions Economiques, Suède (expert pour les questions de justice pénale). Accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, cette EEG s'est rendue en Albanie du 8 au 12 avril 2002. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG avaient reçu des réponses substantielles au questionnaire d'évaluation (document GRECO Eval I (2001) 16) ainsi que des copies de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des représentants des services gouvernementaux albanais suivants: le Ministre d'Etat auprès du Premier Ministre, chargé de la lutte contre la corruption et le trafic, le Ministère de la Justice (directeurs de la codification, du rapprochement de la législation et de la coopération judiciaire), le Conseil des Ministres (directeurs de l'Unité Permanente Anti-Corruption, du Département de l'administration publique et de l'Agence des marchés publics), le Bureau du Procureur Général (le chef du bureau des infractions économiques), le Ministère de l'Ordre Public (Directeurs du contrôle général et de la police criminelle), le Ministère des Finances (Direction anti-blanchiment, affaires juridiques, douanes, impôts), l'Audit Suprême d'Etat, l'Office de l'Avocat du Peuple (Ombudsman), le président du tribunal de district de Tirana, le directeur du Service de renseignement d'Etat (services secrets), le président de la Commission parlementaire pour les immunités, le Président de la chambre de commerce (organe d'Etat), le comité du Groupe de suivi anti-corruption et son unité permanente (réunion finale). L'EEG a également rencontré des membres de la Coalition anti-corruption de la société civile (ONG), des organisations internationales (bureau du Conseil de l'Europe à Tirana, Friends of Albania, la Banque Mondiale et le Centre pour le droit constitutionnel européen, ainsi que des représentants des médias (le quotidien "Korrieri", entre autres).
3. Le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation serait fondé sur les dispositions suivantes, conformément à l'article 10.3 de son statut :
  - Principe directeur 3 (ci-après PDC3): personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe directeur 7 (ci-après PDC7) : spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent ;
  - Principe directeur 6 (ci-après PDC6): immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption
4. A la suite des rencontres indiquées au paragraphe 2 ci-dessus, les experts de l'EEG ont soumis au Secrétariat leurs observations individuelles concernant chaque secteur concerné ainsi que des propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Ce rapport a pour principal objectif l'évaluation des mesures adoptées par les autorités albanaises et, chaque fois que possible, de leur efficacité relative en vue de satisfaire aux exigences qui résultent des PDC 3, 6 et 7. Le rapport s'ouvre donc par un exposé de la situation de la corruption en Albanie, de la politique générale de lutte contre la corruption, des institutions et des administrations chargées de combattre ce phénomène et se poursuit par une description

du fonctionnement, des structures, des pouvoirs, des compétences, des moyens, des formes de spécialisation et du système d'immunités qui interdit de poursuivre certaines personnalités au titre d'actes de corruption. La seconde partie du rapport comporte une analyse critique de la situation décrite antérieurement et vise plus particulièrement à établir si le système en place en Albanie est compatible avec les engagements qui résultent des PDC 3, 6 et 7. Pour finir, le rapport propose une liste de recommandations formulées à l'intention de l'Albanie pour que ce pays puisse améliorer le degré de conformité de ses normes aux PDC pris en compte

## **II. DESCRIPTION GÉNÉRALE DE LA SITUATION**

5. D'un point de vue stratégique, l'Albanie est située sur la Péninsule des Balkans, au débouché de la Mer Adriatique. L'Albanie, qui compte une superficie de 28.748 km<sup>2</sup>, a des frontières terrestres avec la Grèce, la République Fédérale de Yougoslavie et l'« ex-république yougoslave de Macédoine ». La population totale est de 3,2 millions d'habitants dont environ 98 % sont des Albanais. Il convient de noter qu'il y a davantage d'Albanais vivant à l'extérieur de l'Albanie que dans le pays – le nombre total d'Albanais de par le monde ayant été évalué à plus de sept millions de personnes.
6. Après une longue période de totalitarisme et d'isolation, résultant entre autres dans l'absence quasi totale de contacts de l'Albanie avec le monde extérieur, les premières élections pluralistes eurent lieu en 1991. La démocratisation du pays figure depuis sur l'agenda politique des divers gouvernements albanais, mais les progrès ont été contrariés du fait d'une forte opposition entre les deux principales coalitions politiques.
7. Ce n'est qu'en 1998 que l'Albanie a adopté une nouvelle constitution - fondée sur les principes d'une démocratie parlementaire - en remplacement de la constitution intérimaire qui était en vigueur depuis l'abandon de la constitution d'inspiration communiste de 1991. L'actuelle Constitution albanaise prévoit un système parlementaire multi-partis et des élections libres. De plus, elle garantit la traditionnelle division entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.
8. Le Parlement (Assemblée) est unicaméral et compte 140 députés. Le Chef de l'Etat - le Président - est élu pour une période de cinq ans par le Parlement à bulletin secret, sur la base d'une majorité des trois cinquièmes des votes des députés. Le Premier Ministre est nommé par le Président de la République et les ministres sont nommés par le Président sur proposition du Premier Ministre. L'Assemblée approuve le programme et la composition du Conseil des Ministres (Gouvernement) à la majorité simple.
9. Depuis le début des années 1990, l'Albanie bénéficie d'une coopération importante et de programmes d'assistance en matière de renforcement des principes démocratiques, de la part d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe, l'Union Européenne, l'OSCE et la Banque Mondiale, de même que de la part d'Etats. L'assistance s'est focalisée sur la réforme de la législation et de l'administration publique. Depuis 2000, l'Albanie participe à l'Initiative Anti-Corruption du Pacte de Stabilité (SPAI) qui couvre les pays de l'Europe du sud-est. Des programmes spécifiques en faveur du développement de mesures anti-corruption en Albanie sont menés par le Conseil de l'Europe (Programme PACO) et par USAID.
10. Le processus de démocratisation et d'établissement des institutions a souffert de l'instabilité politique en Albanie. Les progrès ont particulièrement été affectés par un incident parfois désigné sous l'expression *pyramid mania*, qui eut lieu au tout début de la transition du système de planification centralisée vers l'économie de marché, c'est à dire en 1996 – 1998. Même si en

Albanie la transition vers une économie de marché s'est effectuée rapidement à cette époque, la réforme du secteur financier est néanmoins restée limitée, le cadre juridique restant vague et l'économie souterraine se développant ; c'est ce contexte qui a favorisé le développement des « schémas pyramidaux ». Ces derniers consistaient pour un fonds ou une société à offrir à des investisseurs des intérêts très élevés ; ces intérêts furent payés aux premiers investisseurs sur la base des fonds reçus des investisseurs ultérieurs. En dépit du fait que l'importance du problème soit clairement apparue lorsque la Banque d'Albanie découvrit que l'un des plus grands dépôts d'une société auprès du système bancaire s'élevait à \$120 million (5 % du PNB), et en dépit d'avertissements répétés du FMI et de la Banque Mondiale, les autorités n'ont pas prévenu le public à temps. De ce fait, au mois de mars 1997, le chaos régnait en Albanie, avec des agitations civiles se développant très rapidement dans le pays tout entier. De début mars 1997 à juillet 1997 le pays a connu l'état d'urgence, avec les autorités répressives du pays fonctionnant tant bien que mal. Les autorités albanaises n'ont pas repris contrôle de cette situation extraordinaire avant 1998.

11. L'Albanie est un des pays européens les plus pauvres. Son PNB par habitant était d'environ 1345 Euros en 2001, une valeur très inférieure à la moyenne des pays membres de l'Union Européenne et de l'OCDE. Par ailleurs, un taux de chômage élevé (plus de 18 %) et un sous-développement du secteur entrepreneurial privé et légal, ont jeté les bases d'une économie « sous-souterraine » importante au cours des dernières années.

**a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Albanie**

12. Sous le régime communiste, l'Albanie a été l'un des pays les plus isolés du monde, et certainement de l'Europe. Les autorités publiques ainsi que la société civile admettent que la corruption affecte l'activité de la plupart des institutions du pays, compromettant ainsi le développement démocratique et économique de l'Albanie. Les autorités expliquent cette situation comme résultant de nombreux problèmes tenant au fait que la transition politique, juridique, économique et sociale ont conduit à des institutions publiques faibles, des salaires modestes, un économie de marché en voie de développement, ainsi qu'une société civile faible et peu développée.
13. Des études<sup>1</sup> (auxquelles se réfère le Gouvernement) menées avec le soutien de la communauté internationale, indiquent que le pouvoir judiciaire, les Douanes, l'Agence pour la Privatisation et le Service de la Santé font partie des institutions les plus corrompues. Toutefois, la corruption est également un problème qui affecte l'administration fiscale ainsi que les services chargés du maintien de l'ordre public (police). Les autorités considèrent que l'expression la plus courante de la corruption en Albanie est le pot-de-vin. Les fonctionnaires et autres agents publics sont enclins à accepter des pots-de-vin pour accélérer la prestation du service, à s'abstenir d'appliquer les sanctions prévues par les lois/règlements, ou modifier le verdict des tribunaux dans le cas des juges disposés à cela, etc. Les études montrent également qu'il est fréquent pour les sociétés privées de payer des pots-de-vin à des agents publics pour échapper à la taxation et aux réglementations, pour acheter des décisions arbitrales ou des tribunaux.
14. Le Gouvernement albanais considère la lutte contre la corruption comme une de ses priorités principales. En 1997, le Gouvernement a engagé des discussions sur la formulation d'un Programme anti-Corruption. Avec un fort soutien de la communauté internationale représentée

---

<sup>1</sup> i) Etude conduite par le Centre Albanais pour la Recherche Economique (ACER) et ORT, financée par USAID et la Fondation Soros, juin 1998.

ii) "Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the policy debate", Banque Mondiale, 2000

en Albanie, des études sur la situation de la corruption en Albanie ont été menées et en février 1998, un Comité de Direction composé de fonctionnaires de haut niveau fut établi pour assurer une coordination inter-ministérielle et collecter des informations par le biais d'études sur la corruption. Une conférence sur la corruption a été organisée par le Comité de Direction en juillet 1998, à l'occasion de laquelle le Gouvernement a mis en place un programme national de lutte contre la corruption. La participation active du Gouvernement albanais aux activités de l'Initiative anti-Corruption du Pacte de Stabilité pour l'Europe du sud-est (SPAI) souligne les engagements du Gouvernement dans ce domaine. Le Gouvernement a informé l'EEG de son ouverture aux recommandations élaborées dans le cadre de SPAI.

15. Avec la Décision gouvernementale (No. 515, 1998) *“Sur l’approbation du plan d’action pour lutter contre la corruption”*, le Gouvernement a lancé pour la première fois un programme de réforme officiel contre la corruption. Grâce à des contributions importantes de la part de diverses organisations internationales actives en Albanie, ce plan d’action a depuis été révisé et réactualisé à plusieurs reprises. Par exemple, les engagements de l’Albanie au titre de SPAI ainsi qu’un plan d’ensemble pour sa mise en œuvre y ont été incorporés.
16. Au moment de la visite de l’EEG en Albanie, la stratégie anti-corruption du Gouvernement albanais se trouvait reflétée dans le *Plan National Anti-Corruption* («le Synopsis») qui se présente sous la forme d’un synopsis comprenant une importante série de mesures dans cinq domaines. Le Plan est un outil multi-disciplinaire impliquant diverses entités publiques, ainsi que – dans une certaine mesure – le monde des affaires. Le synopsis est considéré comme un document dynamique, faisant l’objet d’un suivi (voir ci-dessous) et d’une réactualisation continue. Il comprend des colonnes décrivant les « objectifs » pour chaque action, ainsi que les « mesures et résultats attendus », « institutions responsables », « délais », « risques » (problèmes dans la mise en œuvre), et « indicateurs de succès ». Le Plan (Synopsis) s’attache aux secteurs suivants : 1) *Réformes institutionnelles* (réforme de la fonction publique et contrôle suprême de l’Etat), 2) *Renforcement de la législation et consolidation de l’Etat de droit* (législation, pouvoir judiciaire et police), 3) *Gestion des Finances Publiques* (budget, imposition, douanes et marchés publics), 4) *Promotion de la transparence et de l’intégrité dans les transactions commerciales* (transparence dans les processus de privatisation et simplification de la délivrance de licences) et 5) *Amélioration de l’information du public et promotion d’une société civile active* (promotion d’initiatives de la société civile).
17. *La Commission gouvernementale pour la Lutte contre la Corruption* a été établie en 1999. Les tâches principales de cet organe de haut niveau – dirigé par le Premier Ministre, et responsable devant le Conseil des Ministres (le Gouvernement) – sont de définir et réviser le Plan National Anti-Corruption et d’effectuer le suivi de sa mise en œuvre. La Commission assure également une fonction de surveillance à l’égard du Groupe de suivi anti-corruption, décrit ci-dessous.
18. La mise en œuvre dans le détail du Plan national anti-corruption (le Synopsis) fait l’objet d’un suivi et se voit coordonnée par le *Groupe de suivi anti-corruption* (GSAC), comprenant le Comité des Directeurs, c’est à dire des responsables de haut niveau représentant divers Ministères et autres services d’Etat concernés par le Synopsis. Le travail du GSAC est coordonné par le Ministre d’Etat auprès du Premier Ministre et appuyé par l’Unité Permanente – composée de fonctionnaires de son cabinet.
19. Afin d’assurer une coopération aussi efficace que possible entre les différentes autorités impliquées dans la structure multidisciplinaire décrite ci-dessus, et d’assurer un rapport continu d’information à destination du GSAC, un réseau de points de contacts a été établi, comprenant

deux à trois fonctionnaires désignés au niveau de chaque institution/ministère comme interlocuteurs privilégiés entre leur institution et le GSAC.

20. Les autorités albanaises ont informé l'EEG que la mise en œuvre du Synopsis fait l'objet d'un suivi constant et que des progrès dans la quasi-totalité des secteurs concernés ont pu être enregistrés. Les autorités ont notamment souligné les changements dans la législation nationale et l'adhésion aux traités et instruments internationaux, de même que la réforme des institutions existantes (pouvoir judiciaire, police, marchés publics, etc.), et la création de nouveaux services tels que l'Inspection Judiciaire auprès du Conseil Supérieur de la Justice. Au delà, c'est la mise en place du Synopsis et du mécanisme pour sa mise en œuvre en tant que tels, qui a été soulignée comme une réussite majeure.
21. L'EEG a également été informée de ce qu'au sein du large éventail d'activités prévues par le Synopsis, le Gouvernement a accordé la priorité notamment aux secteurs suivants : réforme de la fonction publique y compris la formation, transparence du processus de privatisation, réforme du mécanisme de passation des marchés publics, réforme de la Police d'Etat (statut juridique, etc.), suppression de la corruption au sein du pouvoir judiciaire, information du public et coopération avec la société civile.
22. En ce qui concerne l'implication de la société civile dans la lutte contre la corruption, les autorités albanaises ont informé l'EEG que les ONG « intéressées dans la coopération pour la lutte contre la corruption » étaient régulièrement invitées aux réunions du GSAC et que ces organisations participaient activement au travail de ce dernier. De plus, une « Alliance des ONG contre la Corruption » est née en 2001 ; celle-ci en coopération avec l'Unité Permanente du GSAC, a organisé quelques séminaires et elle est appelée à jouer un rôle dans le processus de suivi prévu pour le Synopsis.
23. Les représentants des médias ont fourni à l'EEG notamment les informations suivantes : la lutte contre la corruption en Albanie a souvent été utilisée avant tout comme une arme politique entre le parti de Gouvernement et l'opposition, voire même entre factions au sein des partis politiques. Ils ont également souligné les dysfonctionnements du pouvoir judiciaire ; seule une minorité des affaires de corruption faisant l'objet d'une enquête conduisent à une condamnation et la confiance du public en l'impartialité des tribunaux est faible. Finalement, l'EEG a été informé de ce que même si la législation relative à l'accès aux documents publics peut être considérée comme satisfaisante, il reste en réalité très difficile pour les médias d'obtenir des informations des autorités en Albanie ; certains journaux/journalistes se sont même vu refuser, à l'occasion, l'accès à des informations par les autorités.
24. Au titre de la société civile, la *Coalition Albanaise Contre la Corruption* (CACC), une ONG financée par USAID et active sur divers projets anti-corruption, a informé l'EEG du manque de travaux d'évaluation écrits sur la situation de la corruption en Albanie. La législation anti-corruption existante est considérée comme étant relativement satisfaisante ; toutefois sa mise en œuvre est difficile. Des institutions telles que le pouvoir judiciaire, le fisc, les douanes et celles en charge des marchés publics ont été citées comme exemples d'institutions fortement affectées par la corruption. Les services en charge des marchés publics sont considérés comme très dépourvus de moyens (humains, etc.) pour assumer leur fonction. Un représentant de la CACC a également indiqué que les citoyens albanais avaient un degré de confiance « égal à zéro » dans les institutions publiques, et que les activités destinées à sensibiliser le public constituaient davantage un moyen de propagande pour les autorités qu'un moyen d'information. Toutefois, des

représentants de la CACC ont relevé que certains secteurs de la société ont commencé à prendre conscience de ce que la corruption présente un coût élevé pour la société albanaise.

25. En 1998, l'Albanie était considérée comme l'un des pays européens les plus corrompus par la Banque Mondiale. A cette époque, et dans le contexte des « schémas pyramidaux », quasiment la moitié des citoyens albanais interrogés ont admis payer des pots-de-vin. Deux tiers des agents publics ont admis que les pots-de-vin étaient une pratique courante dans le pays. La situation s'est considérablement améliorée selon une autre étude de la Banque Mondiale publiée en 2000. Au titre de l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) établi par Transparency International (TI) pour 1999, l'Albanie a obtenu un score de 2.3 sur une échelle allant de 1 (le plus corrompu) à 10 (le moins corrompu). L'Indice classe l'Albanie en 84<sup>ème</sup> position parmi les 99 pays étudiés, ce qui indique un très haut niveau de corruption. Depuis, l'Albanie a été exclue de l'Indice de TI en raison d'un manque d'informations. Toutefois, l'Albanie réapparaît à l'Indice 2002 en 81<sup>ème</sup> position pour 102 pays étudiés, avec un IPC de 2.5. Au moment de la visite du GRECO, il n'existait pas de Section Nationale de TI<sup>2</sup>.
26. Le Gouvernement albanais a informé l'EEG que même si théoriquement on ne peut jamais exclure l'éventualité de liens entre corruption et crime organisé (y compris le blanchiment d'argent)<sup>3</sup>, il n'y avait pas encore eu à ce jour d'affaires concrètes démontrant l'existence de tels liens en Albanie. Ce constat a été confirmé par la Direction Anti-Blanchiment du Ministère des Finances ainsi que par la Police.

i) Aspects juridiques

27. Ces dernières années, les autorités albanaises considèrent que la réforme législative est une priorité afin de mettre la loi en adéquation avec les standards internationaux. Les réformes juridiques en faveur de la lutte contre la corruption témoignent d'une approche préventive, puisqu'elles visent dans une large mesure l'administration publique dans son ensemble et le système de justice pénale en particulier. De nouvelles lois sur le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Justice, sur le ministère public, les notaires, les huissiers de justice, etc. ont en conséquence été adoptées. Toutefois, la réforme a également largement pris en compte l'incrimination et les sanctions applicables aux infractions de corruption. La législation pertinente en la matière figure dans le Code pénal et le Code de procédure pénale.
28. Le *Code pénal* albanais prévoit diverses dispositions concernant les infractions de corruption et autres infractions qui sont étroitement liées à la corruption, y compris la corruption active et passive. Certaines des dispositions ont récemment été amendées ou modifiées pour satisfaire aux exigences des instruments internationaux et prendre en compte la situation en Albanie. Les infractions pertinentes sont les suivantes : « propositions de rémunération faites à des agents titulaires d'une fonction publique », « rémunération à des agents titulaires d'une fonction publique » (corruption active), « abus de fonction », « détournement de fonds publics », « prise illégale d'intérêts », « atteinte à l'égalité des candidats à une soumission ou adjudication publique », « demande de pots-de-vin » et « prise de pots-de-vin » (corruption passive). Par ailleurs, des infractions spécifiques sont prévues à l'encontre de certains agents publics appartenant à des catégories particulièrement exposées, tels que les membres des autorités répressives ou du système de justice pénale. Les infractions mentionnées ci-dessus apparaissent à l'Annexe I du présent rapport.

---

<sup>2</sup> Les autorités albanaises ont informé l'EEG après la visite qu'une section nationale de TI avait été établie.

<sup>3</sup> Il convient de souligner que la lutte contre le blanchiment de capitaux en Albanie est une politique relativement récente; le Département Anti-Blanchiment (Ministère des Finances) est opérationnel depuis novembre 2001.

29. Le Code pénal couvre les infractions de corruption dans le secteur public, c'est à dire celles commises par ou à l'encontre de fonctionnaires ou autres agents publics (les personnes élues, telles que les parlementaires, sont couvertes par cette définition). Les infractions de corruption sont applicables tant aux avantages matériels qu'immatériels. La législation albanaise ne traite pas de la corruption d'agents publics étrangers ni d'agents d'organisations internationales ; toutefois, l'EEG a été informée après la visite que les autorités albanaises avaient engagé un travail législatif en vue de couvrir également ces catégories d'agents. La corruption dans le secteur privé ne fait pas l'objet d'une incrimination en Albanie, mais des projets de rédaction de loi en ce sens ont commencé.
30. La sanction prévue au titre de la corruption active est une amende ou une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans (Article 244), pour la « demande de pot de vin » une amende ou une peine d'emprisonnement allant jusqu'à sept ans (Article 259), et pour la « prise de pots-de-vin » (corruption passive), une peine d'emprisonnement de trois à dix ans (Article 269).
31. Il existe une disposition spécifique applicable lorsque - dans le cadre d'une affaire donnée qui lui a été assignée - un juge, procureur, avocat, expert ou arbitre demande ou reçoit une rémunération ou un avantage pour effectuer un acte particulier lié à ses fonctions. Dans un tel cas, la peine prévue est de cinq à dix ans d'emprisonnement. Une disposition similaire est applicable dans le contexte des marchés publics (Article 319).
32. En vertu du Code pénal albanaise, l'établissement ou l'utilisation d'une facture ou de tout autre document ou donnée comptable contenant des informations fausses ou incomplètes, constitue une infraction pénale ("falsification de documents officiels"). La suppression illégale de documents en vue de commettre, déguiser ou dissimuler une infraction de corruption est qualifiée d'« abus de fonction ». Par ailleurs, une disposition récente (2001) sanctionne la falsification de documents judiciaires, tels que des jugements (313/a).
33. On peut ajouter que le Code pénal albanaise incrimine également la contrebande par des agents des Douanes (Article 175) – avec une peine de trois à dix ans d'emprisonnement -, ainsi que la non exécution de leurs devoirs par les agents de l'administration fiscale – jusqu'à dix ans d'emprisonnement (Article 181a) ; ces infractions sont souvent étroitement liées à des pratiques de corruption et peuvent de ce fait se substituer à celles sur la corruption.
34. Le « blanchiment de capitaux » est défini par la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux (No 8610/2000) comme « *la circulation et le recyclage de fonds issus d'activités criminelles et qualifiés de 'sale'* ». Le blanchiment d'argent recouvre le dépôt, le recel, le transfert et l'échange de fonds, la possession avec intention délictuelle, et les opérations d'intermédiaire.
35. En vertu du Code pénal, le blanchiment de capitaux constitue une infraction autonome, comprenant les éléments suivants: « *actions financières ou économiques visant à blanchir des fonds, en sachant qu'ils constituent le produit d'infractions pénales* » (Article 287/a)<sup>4</sup>. La sanction est une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans. Le Code pénal prévoit aussi l'infraction de « recel de produits du crime » (Article 287). Sur la base de ces deux dispositions, tout produit résultant d'une infraction pénale (approche basée sur la non-distinction des infractions), y compris la corruption, et mis en circulation fait ainsi l'objet d'une incrimination. En conséquence,

---

<sup>4</sup> L'EEG a été informée que les Ministères de la justice et des Finances préparaient un amendement à cet article afin de satisfaire aux exigences des textes de l'UE.

les infractions de corruption constituent des infractions principales au regard de ces deux infractions.

36. La création d'une organisation criminelle et/ou la participation à une telle organisation constituent des infractions distinctes (Article 333). Lorsque la corruption est commise de manière organisée et systématique (par un groupe criminel organisé), il s'agit d'une circonstance aggravante. La peine peut de ce fait être considérablement alourdie (Article 334). Le même principe vaut pour le blanchiment d'argent.
37. La législation albanaise prévoit la confiscation des produits du crime par le biais de deux dispositions du Code pénal. L'Article 30 (intitulé « peines complémentaires ») dispose qu'un individu ayant commis un délit ou un crime peut au surplus se voir sanctionné par une peine complémentaire de confiscation des instruments et des produits de l'infraction. L'Article 36 (intitulé « confiscation des instruments utilisés pour la commission d'une infraction pénale ») prévoit la confiscation par le biais de la saisie et du transfert à l'Etat des instruments ayant servi à l'infraction, ainsi que les sommes d'argent ou tout autre bien résultant de l'infraction.
38. En Albanie, il n'existe pas de responsabilité des personnes morales pour les infractions de corruption, ni pour les infractions de blanchiment. Au lieu de cela, l'infraction de blanchiment par les personnes morales est considérée comme une infraction administrative, passive d'une amende. L'EEG a été informée que les autorités albanaises avaient engagé un processus de rédaction d'une nouvelle législation complète sur les personnes morales, basée sur les standards internationaux.
39. Les règles en matière de compétence pénale de l'Albanie sont posées par les Articles 6, 7 et 8 du Code pénal. La compétence est fondée sur les principes de territorialité et de nationalité ; elle s'étend aux infractions commises sur le territoire de la République de l'Albanie par des ressortissants albans, étrangers ou personnes apatrides. La compétence des juridictions albanaises s'applique également aux infractions commises à l'étranger par des ressortissants citoyens albans si ces infractions sont sanctionnables de manière concurrente (double incrimination), à moins qu'un tribunal étranger n'ait rendu une décision définitive. Ceci implique que des actes, tels que ceux de corruption active commis à l'étranger par des ressortissants albans, relèvent de la compétence des juridictions albanaises si l'acte est punissable à la fois en vertu du droit du pays dans lequel il a été commis, et du droit albans. Par ailleurs, la compétence des juridictions albanaises s'applique aux actes commis à l'étranger par des ressortissants étrangers dès lors qu'ils portent atteinte aux intérêts de l'Albanie ou contre des citoyens dans les cas de crimes graves, tels que le terrorisme etc. Cela vaut également pour les infractions qui portent atteinte à la vie et à la santé des citoyens albans lorsque la sanction est de cinq ans ou plus d'emprisonnement (la peine prévue au titre de la corruption active est de cinq ans).
40. En ce qui concerne les techniques spéciales d'enquête (TSE), la législation albanaise et en particulier le Code de procédure pénale ainsi que diverses autres lois, prévoient les techniques suivantes : écoutes dans les lieux publics et privés, écoutes téléphoniques, autres interceptions de communications, surveillances électroniques, observation, livraisons surveillées, infiltration, etc. L'emploi des TSE doit faire l'objet d'une demande par le Procureur et d'une approbation – y compris les conditions de leur emploi – par le juge. Les TSE peuvent être utilisées dans le cas d'infractions passibles d'une sanction de plus de cinq années d'emprisonnement ou de toute autre infraction pénale commise par un groupe armé ou dans le cadre du crime organisé.

ii) Régime applicable aux fonctionnaires, procédures administratives, codes de conduite et normes éthiques

41. Le gouvernement albanais a accordé une priorité élevée à la réforme de la fonction publique. La première tentative de légifération d'ensemble dans ce domaine résulte de l'adoption de la Loi sur la fonction publique en 1996. Une loi plus récente sur le statut de la fonction publique existe depuis 1999. La Commission pour la fonction publique est une institution indépendante (cinq membres nommés par le Parlement sur proposition du Gouvernement, du Contrôle Suprême d'Etat et des autorités locales) chargée de fonctions de supervision à l'égard de toutes les institutions utilisant des fonctionnaires. Le régime relatif à l'accès / au déroulement / à la fin de la carrière, à la formation, aux salaires, aux droits et obligations des fonctionnaires est ainsi posé, la Commission étant l'autorité administrative et de recours en la matière. Les obligations prévues par la législation comprennent par exemple celle de « ne pas rechercher ni accepter un quelconque gain moral ou matériel dans l'exécution du ...devoir... ». In a été indiqué à l'EEG que la mise en œuvre de la loi, c'est à dire l'attribution du statut de fonctionnaires aux agents publics était coûteuse, raison pour laquelle la réforme était plutôt lente. Au moment de la visite de l'EEG, l'administration publique albanaise employait environ 124.000 agents. Environ 2000 employés travaillant pour les ministères étaient en cours de titularisation. L'EEG a été informée que le projet prévoit la titularisation d'environ 30.000 agents à l'avenir; la police, les Douanes et les agents du fisc ne sont pas concernés.
42. Dans une perspective préventive et afin de garantir l'impartialité des mécanismes décisionnels administratifs, il existe le principe de la « disqualification », prévu par la loi portant adoption du Code des procédures administratives (articles 37-45): la loi prévoit que nul fonctionnaire ne peut être partie à un contrat auquel l'administration qu'il/elle représente est elle-même partie, et ce lorsque le fonctionnaire a - ou est soupçonné d'avoir - des intérêts personnels directs ou indirects dans la transaction concernée. Les intérêts personnels directs ou indirects sont énumérés dans une liste qui décrit neuf situations.
43. Le Gouvernement albanais prépare actuellement une loi sur les règles d'éthique dans l'administration publique. La loi vise à définir des standards d'éthique pour les fonctionnaires et en même temps à informer le public des standards attendus en ce qui concerne leur conduite. Un extrait du projet de loi en matière de conflits d'intérêts, de prévention de ces conflits et de réactions attendues face aux offres (de pots-de-vin) a été présenté à l'EEG. Celle-ci a été informée que le projet est basé sur la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics (Rec No. R(2000)10). Les autorités espèrent que les avancées de ce projet seront l'occasion de larges débats impliquant l'administration publique ainsi que la société civile.
44. L'Audit Suprême d'Etat dispose d'un Code d'éthique pour les auditeurs sous la forme d'une Décision (d'avril 2001) du Président de l'institution. Cet instrument, basé sur un code d'éthique international (« The INTOSAI Code of Ethics », 1998) est un document reflétant des valeurs et principes tels que l'honnêteté, la confiance, l'intégrité, l'indépendance, l'objectivité et l'impartialité. Ce document traite aussi de la confidentialité et de la compétence etc.
45. Il existe un Code d'éthique pour la Police d'Etat albanaise. Cet instrument était en cours de réactualisation au moment de la visite de l'EEG.

46. Le Code d'éthique des instances judiciaires a été adopté par la Conférence nationale des juges. Entré en vigueur en 1999, il comprend une série de recommandations à destination des juges, concernant l'indépendance, l'impartialité, la conduite et le respect du droit.
47. L'EEG a été informée que des règles de conduite pour les praticiens du droit avaient été incluses dans la Loi sur la profession d'avocat ainsi que dans les statuts de la Chambre des professionnels du droit. De plus, il existe des Codes de conduite sous la forme de décisions gouvernementales (2000) concernant les comptables (agrés et enregistrés). Enfin, il existe des codes de conduite pour les médecins et infirmières.
48. En vertu de l'article 281 du Code de procédure pénale, les agents publics qui auraient connaissance de la commission d'une infraction pénale dans l'exercice de leurs fonctions sont tenus d'effectuer une dénonciation par écrit auprès du procureur ou de la police judiciaire.
49. L'EEG a pris connaissance des statistiques en matière de mesures disciplinaires et administratives, ainsi que de poursuites à l'encontre d'agents publics (ministères et institutions centrales) pour la période de janvier à octobre 2001. Les informations avaient été fournies par les diverses institutions concernées au Groupe de suivi anti-corruption (GSAC), qui a ensuite traité ces données. Ces dernières indiquent que 1075 mesures disciplinaires ont été appliquées (282 révocations), de même que 984 mesures administratives (amendes) et 109 procédures pénales (trois décisions de tribunaux). La plupart de ces chiffres ne concernent pas des faits de corruption.

iii) Engagements internationaux

50. Il a été indiqué à l'EEG qu'en vertu de la Constitution albanaise, la ratification des traités rend ces derniers directement applicables dans l'ordre juridique interne, avec un statut qui les place au-dessus de la législation ordinaire.
51. L'Albanie a ratifié la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (ETS No. 173) le 19 juillet 2001. Elle a ratifié la Convention civile sur la corruption (ETS No. 174) le 21 septembre 2000. De plus, l'Albanie a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (ETS No. 141) le 31 octobre 2001.
52. L'Albanie a ratifié toutes les autres conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal, parmi lesquelles la Convention européenne d'extradition et les protocoles y relatifs (ETS Nos. 024, 086 et 098) le 19 mai 1998, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale et les protocoles y relatifs (ETS Nos. 030, 099 et 182) les 4 avril 2000 et 29 juin 2002, et la Convention européenne sur la transmission des procédures répressives (ETS No. 073) le 4 avril 2000.
53. L'Albanie est également partie à divers accords bi- et multilatéraux en matière de coopération judiciaire et policière, en particulier, avec des pays voisins ou de la région. La coopération judiciaire bilatérale concerne l'assistance en matière pénale, le transfèrement de personnes condamnées, l'exécution/application de décisions judiciaires et d'extradition, etc. La coopération policière concerne, en particulier, la criminalité transfrontalière comme le crime organisé, dont par exemple le terrorisme et le trafic de drogue, mais aussi des sujets plus généraux comme la sécurité et l'ordre public.

54. L'assistance judiciaire se fait sur la base des traités internationaux auxquels l'Albanie est partie et/ou sur la base de dispositions du Code de Procédure Pénale albanais; les Articles 488-525 traitent des « relations judiciaires avec des pays étrangers », y compris les extraditions de et vers l'étranger, les commissions rogatoires étrangères et l'exécution des jugements. Ces affaires sont traitées par l'intermédiaire du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de la Justice. Il convient de mentionner que l'extradition n'est possible que sur la base des traités internationaux auxquels l'Albanie est partie et uniquement sur la base d'une décision judiciaire (Article 38.2 de la Constitution et Article 10 du Code de Procédure Pénale combinée avec l'Article 11 du Code Pénal). La nécessité d'une « double incrimination » s'applique également.

55. Les autorités ont informé l'EEG que le nombre de cas d'assistance judiciaire est en constante augmentation et que le Ministère de la Justice traite actuellement un millier de dossiers par an environ.

**b. Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption**

56. Deux entités spécifiques de haut niveau chargées de la direction du Plan National Anti-Corruption (le Synopsis) de l'Albanie ont été mises en place : au niveau gouvernemental, *La Commission Gouvernementale pour la Lutte contre la Corruption*, et au niveau de la haute fonction publique, *le Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC)*. La tâche de ce dernier est en particulier de coordonner la mise en œuvre du Synopsis, ce qui suppose la coopération de diverses autres entités nationales. A cette fin et en vue de faciliter le transfert d'informations au GSAC, un réseau de *points de contact* a été mis en place avec diverses institutions en faisant de ceux-ci des interlocuteurs entre leur institution et le GSAC. Le secteur répressif traditionnel de la lutte contre la corruption est représenté par la police, le ministère public, le pouvoir judiciaire. Par ailleurs, diverses autres entités d'Etat jouant un rôle dans la lutte contre la corruption sont également impliquées.

**b1. La responsabilité d'ensemble pour les mesures anti-corruption**

*i) La Commission Gouvernementale pour la Lutte contre la Corruption*

57. *La Commission Gouvernementale pour la Lutte contre la Corruption* date de 1999. Elle se compose de 13 représentants du Gouvernement et d'institutions indépendantes. Elle est dirigée par le Premier Ministre. Cette entité gouvernementale est en charge de la direction et de la supervision du processus de révision et de mise en œuvre du Plan National Anti-Corruption, de l'approbation de la structure et de la composition des groupes d'experts impliqués dans la révision du Plan, ainsi que de la préparation des décisions gouvernementales concernant le Plan et le GSAC.

58. Il a été indiqué à l'EEG qu'avec la mise en place de la Commission et du GSAC, l'Albanie dispose pour la première fois d'une structure permanente pour la lutte contre la corruption. Les principales difficultés reconnues tiennent à la coordination entre les différentes institutions concernées, en particulier celles qui sont juridiquement indépendantes. Même s'il est considéré comme prématuré d'évaluer l'impact du travail, les avancées positives ont été enregistrées dans différents domaines comme les Douanes et le Fisc. Tous les trois mois, un résumé des rapports du GSAC est présenté à la Commission /Gouvernement. Tous les rapports discutés au cours des réunions du GSAC sont rendus publics par le biais des médias et d'Internet, et présentés à la Commission Gouvernementale Anti-Corruption.

ii) *Le Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC)*

59. En 2000/2001, le *Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC)* a été mis en place (avec le soutien d'organisations internationales<sup>5</sup>) afin d'assurer la mise en œuvre du Plan Anti-Corruption (le Synopsis). Le GSAC comprend le Comité des Directeurs, composé ainsi :

- le Directeur Général de la Codification du Ministère de la Justice (Présidence)
- le Directeur Général des Services d'Huissiers du Ministère de la Justice
- le Directeur de la Direction des Affaires Juridiques du Ministère des Finances
- le Directeur de l'Harmonisation de la Législations du Ministère de la Justice
- un représentant du Département de l'Administration Publique
- un représentant du Département d'Information auprès du Conseil des Ministres
- le Chef du Contrôle Général du Ministère de l'Ordre Public
- le Chef de Secteur de l'Agence des Marchés Publics
- le Directeur de la Direction des Préfectures au Ministère des Pouvoirs Locaux
- le Chef du Secteur Juridique du Ministère de la Santé
- le Directeur du Secrétariat du Conseil National des Eaux du Ministère des Affaires Publiques
- le Chef du Bureau de l'Audit Suprême d'Etat
- l'Inspecteur en Chef Adjoint de l'Inspection du Haut Conseil de la Justice
- le Chef de la Division de la Criminalité Economique du Bureau du Procureur Général
- un Commissaire des services de l'Avocat du Peuple (Ombudsman)

60. Les missions du Comité Directeur du GSAC consistent à assurer le suivi de la mise en œuvre du Synopsis, à promouvoir et soutenir la collaboration et la coordination inter-institutionnelle, à conseiller et apporter un soutien aux institutions impliquées dans le Plan et à proposer des activités préventives, à conseiller les institutions et faire rapport sur l'état d'avancement au Gouvernement (la Commission et le Conseil des Ministres) – par le biais du Ministre d'Etat auprès du Premier Ministre (qui n'est pas un membre du Comité Directeur mais qui peut à l'occasion participer à ses réunions). Le Comité Directeur se réunit au minimum tous les deux mois. Le GSAC est en lien étroit avec le SPAI.

61. Le Secrétariat du GSAC est assuré par l'Unité Permanente Anti-Corruption (UPAC), composée de six fonctionnaires rattachés au Bureau du Ministre d'Etat auprès du Premier Ministre : un Directeur et cinq inspecteurs (représentant les secteurs de l'ordre public, administration publique, économie/finances, affaires juridiques/justice, médias/société civile et traduction). L'UPAC apporte son soutien au Comité dans le suivi de la situation en Albanie et en ce qui concerne la mise en œuvre du Synopsis ; elle est de ce fait également impliquée dans la coordination entre les diverses entités concernées ainsi que dans l'élaboration de mesures visant à accroître l'impact du Synopsis. L'UPAC élabore et propose des stratégies, méthodologies et changements opérationnels du Plan à l'adresse du Comité de Suivi qui les approuve. L'UPAC joue également un rôle important en matière de transparence et de sensibilisation du public à la stratégie anti-corruption. Elle permet l'existence de « passerelles » entre la société civile dans son ensemble, y compris l'opposition politique, les organisations non-gouvernementales, le monde des affaires, les médias, etc.

62. Dans sa fonction de soutien au GSAC, l'UPAC collecte, traite et classe les données concernant la situation de la corruption et les avancées du Synopsis. Elle prépare des rapports réguliers et *ad hoc* qui sont présentés lors des réunions du GSAC. Depuis le début de ses activités en avril 2001, l'UPAC a finalisé un rapport basé sur les informations des différents « points de contact »,

---

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe (PACO), Banque Mondiale, OSCE/Friends of Albania, MSI/USAID

préparé un manuel opérationnel (un recueil des règles et procédures mises en place par le GSAC), préparé des études sur les notaires et sur le recours aux mesures disciplinaires en 2001. Elle a également fourni un travail préparatoire visant à l'amélioration du Synopsis et préparé des rapports à l'occasion des rencontres et conférences internationales sur la lutte contre la corruption. Ce travail a été accompli sur la base d'un plan détaillé. Depuis 2001, l'UPAC travaille sur un programme intitulé « *Albanie – Renforcement du GSAC* », qui fut approuvé en coopération avec les experts du Conseil de l'Europe au titre du « Programme PACO » ; le programme vise la mise en place d'un mécanisme institutionnel pour la mise en œuvre du Synopsis.

63. Le Président du GSAC a informé l'EEG que la législation anti-corruption de base était maintenant en place, de même que le cadre institutionnel élémentaire. L'attention se concentre désormais sur l'application de la législation (niveau opérationnel), et sur le renforcement des institutions. Il a également été indiqué que des développements au niveau du secteur « société civile », y compris les médias, étaient encore nécessaires.

## **b2. La police (Ministère de l'Ordre Public)**

### *L'organisation de la police*

64. Au niveau de la police albanaise, le passage d'une structure militaire marquée par l'ancien régime totalitaire à un service de police conforme à un Etat démocratique s'était effectué selon un processus progressif et difficile. Dans ses efforts de réformes, le Gouvernement a reçu le soutien de diverses initiatives de la communauté internationale. Des mesures importantes furent prises lorsque la législation de base réglementant le système policier en Albanie a été adoptée : en premier lieu, la *Loi sur la police d'Etat de l'Albanie* en 1999, et en second lieu la *Loi sur l'organisation et le fonctionnement de la police judiciaire* en 2000. L'introduction de cette législation a constitué une avancée importante pour l'établissement de nouvelles institutions, la Police d'Etat (la police nationale traditionnelle) et la police judiciaire, cette dernière expression correspondant à la désignation fonctionnelle de la police opérant des enquêtes criminelles sous la direction du ministère public.
65. A la suite de l'adoption de la législation sur la Police d'Etat, un programme pour sa mise en œuvre a été adopté pour les années 2000-2003. Diverses mesures législatives ont depuis été adoptées, concernant par exemple le statut de la police, les grades des agents ainsi que les responsabilités professionnelles. La réforme de la police est un processus continu qui s'est accompagné, en sus des changements législatifs, de réformes structurelles et institutionnelles et de remplacements d'agents motivés par diverses raisons dont la participation à des actes de corruption.
66. La Police d'Etat albanaise opère sous la responsabilité du Ministère de l'Ordre Public. En vertu de la Loi sur la police d'Etat, le Ministre de l'Ordre Public est la plus haute autorité de la police. Ses pouvoirs comprennent des fonctions de direction et de supervision par le biais d'actes normatifs (arrêtés et règlements) sur la base de la Loi sur la Police d'Etat, ainsi que des instructions opérationnelles dans des affaires particulières (Article 7). Selon les autorités albanaises, ces instructions ont un « caractère général ». Le Directeur Général de la police est la plus haute autorité administrative et technique de la police. Il/elle dépend directement du Ministre, représente la Police, donne des ordres et prend toutes les mesures nécessaires relatives aux activités quotidiennes de la Police d'Etat, en vue de la mise en œuvre de la loi et des actes normatifs produits par le Ministre (Article 8). Le Directeur Général et son adjoint sont nommés par le Conseil des Ministres (le Gouvernement) sur proposition du Ministre de l'Ordre Public.

67. La Police d'Etat est organisée autour de structures centrales et régionales. Au niveau central, la Direction Générale comprend la police de l'ordre public, la police criminelle, la police des frontières, la police de la circulation, les forces spéciales d'intervention rapide, et des directions pour les affaires de personnel, logistiques et budgétaires. Il existe 12 directions régionales de la police qui constituent les entités administratives des unités opérationnelles locales (postes de police, etc.). Les Directeurs de la police régionale sont responsables des activités au niveau de la région mais ils relèvent toutefois du Directeur Général. Les directions régionales chapeautent les divisions, unités, commissariats et postes.
68. La police albanaise recrute des citoyens albanais âgés de 19-30 ans sur la base d'un concours et sous réserve que ceux-ci remplissent certains critères (études supérieures, casier judiciaire vierge). Chaque année 50 recrutements ont lieu pour les policiers de grade intermédiaire et 100 à 120 pour les grades inférieurs. Les nominations et révocations des agents de grade inférieur sont effectuées par les directeurs régionaux, le Directeur Général ayant quant à lui cette responsabilité pour les agents de grade intermédiaire. Les agents de grade supérieur (non compris le Directeur Général et le Directeur Général Adjoint) relèvent de la responsabilité du Premier Ministre sur proposition du Ministre responsable.
69. Les agents de grade inférieur sont formés par les instituts de la police pendant une période d'un an. Les recrues pour les grades intermédiaires sont quant à elles formées à l'Académie de Police pendant trois ans. L'EEG a été informée que la formation dans les questions de corruption se faisait dans le cadre de séminaires internationaux (PACO, etc.). Il a été indiqué à l'EEG que le thème de la corruption faisait partie des programmes de l'Académie. La police albanaise compte environ 12.600 agents dont 2.000 sont des civils.

#### *La lutte contre la corruption*

70. La Direction de la police criminelle est divisée en cinq départements : la sous-direction du crime organisé, le département des atteintes aux personnes et aux biens, le département de lutte contre le terrorisme, le département des opérations techniques, le département Interpol et le département des statistiques et archives. La Sous-Direction du crime organisé comprend un service d'analyse et d'information, un service des opérations spéciales, un service des enquêtes spéciales, un service de lutte contre le trafic illégal, un service de lutte contre la criminalité économique et financière, et un service central anti-drogues. De plus, le service de lutte contre la criminalité économique et financière comprend deux sous-services : le sous-service d'infractions financières et blanchiment d'argent, et le sous-service contre la fraude et la contrefaçon. Ce dernier couvre également la corruption et il collabore avec tous les autres services de la sous-direction du crime organisé par le biais d'un échange mutuel d'informations, d'opérations et de plans d'action conjoints. Sa compétence dans le domaine de la lutte contre la corruption constitue également une ressource pour les autorités de police régionales/locales. Toutefois, les affaires complexes au niveau régional peuvent être prises en charge par ce service. La Direction de la police criminelle compte 1.065 agents. 220 agents travaillent pour la Sous-Direction du crime organisé et 56 agents pour le Service de lutte contre la criminalité économique et financière. Ces agents peuvent également s'occuper d'affaires de corruption.
71. Au-delà de la fonction traditionnelle de révélation des infractions (y compris la corruption), Les structures du Ministère de l'Ordre Public témoignent de l'existence d'un mécanisme multidisciplinaire de contrôle interne. La Direction de l'Inspection Générale est un mécanisme de monitoring général de toutes les activités du Ministère et de la conduite des agents (tous les

agents du Ministère, y compris la police) en relation avec la législation et les décrets, les codes d'éthiques etc. La Direction enquête sur toute allégation concernant le Ministère et les membres de la police. La Direction du Contrôle Economico-Financier est en charge de l'administration et de la protection des biens matériels et du contrôle de l'emploi des fonds. Par ailleurs, la Direction de l'Audit Financier est l'entité de contrôle financier au sein du Ministère/de la police.

72. Les membres de la police qui violent les règles relatives à leurs obligations sont susceptibles de faire l'objet de procédures disciplinaires. Celles-ci comprennent : les réprimandes, les amendes, le gel de promotion, la rétrogradation, la suspension de la fonction et la révocation. Les mesures disciplinaires contre des membres de la police peuvent être rendues publiques.
73. L'EEG a pris connaissance de statistiques concernant les infractions considérées comme liées à la corruption commises par les membres du Ministère de l'Ordre Public/la police au cours de la période janvier-octobre 2001. Il en ressort qu'un total de 528 cas ont été signalés : 138 concernaient la corruption passive, 109 des infractions de trafic illégal et 281 les abus de fonction. 74 cas ont été transmis au ministère public pour enquête pénale et 402 cas ont été traités par le biais des procédures disciplinaires du Ministère. 190 personnes ont été révoquées, le reste ayant fait l'objet de mesures moins sévères.

### **b3. Le ministère public**

74. Le ministère public a fait l'objet de réformes considérables depuis la fin du système totalitaire en Albanie. Il est organisé comme une institution centralisée et indépendante (il n'est soumis à la responsabilité d'aucun ministère) et d'autres réformes sont envisagées. Le ministère public est réglementé par la Constitution, la Loi sur l'organisation et le fonctionnement du Bureau du Procureur (2001), et par le Code de procédure pénale. Les fonctions principales du Bureau du Procureur sont les suivantes : mener les enquêtes pénales et les poursuites, mener et représenter l'accusation devant les tribunaux au nom de l'Etat, et superviser l'exécution des décisions pénales. En Albanie, le ministère public dispose d'une structure fortement indépendante.
75. Le Procureur Général a la responsabilité d'ensemble des services du ministère public, qui comprennent diverses directions d'enquête ainsi que des directions pour les relations internationales, les questions de personnel, etc. Jusqu'à récemment, le ministère public ne comptait pas de département spécialisé pour la corruption. Toutefois, avec le soutien d'organisations internationales (Programme PACO), le Service de la Criminalité Economique du Bureau du Procureur Général a été établi, ce environ cinq mois avant la visite de l'Equipe d'Evaluation du GRECO. Ce service, qui a une compétence générale pour l'Albanie, dirige tous les procureurs de districts dans le domaine des diverses infractions économiques et de corruption. Il a été indiqué à l'EEG qu'il n'existe pas de procureur avec une compétence spécialisée dans les questions liées à la corruption. Les enquêtes sont menées par la Police Judiciaire sous la direction du ministère public.
76. Le ministère public albanais dirige l'enquête pénale préliminaire, représente l'Etat dans la phase d'accusation devant les tribunaux et supervise l'application des sanctions pénales. La structure du ministère public<sup>6</sup> s'organise en trois niveaux, reflétant la structure du système des tribunaux:
  - i) Procureurs au niveau du Bureau du Procureur Général auprès de la Cour Suprême
  - ii) Procureurs auprès des Cours d'Appel

---

<sup>6</sup> Il existe également des procureurs spécifiquement en charge des poursuites en matière militaire.

iii) Procureurs au niveau du groupe des tribunaux judiciaires de district

77. Il en découle que la compétence territoriale des procureurs reflète celle des juridictions correspondantes. La distribution hiérarchique des tâches est la suivante : les procureurs de district sont responsables en premier lieu des enquêtes (ils dirigent la Police Judiciaire) et conduisent l'accusation devant les tribunaux de district ; les procureurs de région sont en charge des procédures d'appel au niveau des Cours d'Appel ; les procureurs auprès du Bureau du Procureur Général sont en charge des pourvois devant la Cour Suprême et mènent les enquêtes dans des cas spécifiques (« services spéciaux du ministère public »), etc. En vertu de la Loi sur l'organisation et le fonctionnement du ministère public (Art. 4) et du Code de procédure pénale (CPP) (Art. 24.4), les injonctions et instructions d'un procureur de rang supérieur sont obligatoires pour un procureur de rang inférieur. Les injonctions doivent être formulées par écrit et conformément aux dispositions du Code de procédure pénale. Ces dispositions ne s'appliquent pas lorsqu'un procureur exerce ses fonctions au cours de l'audience (Art. 25 CPP).
78. Le Procureur Général est nommé par le Président de la République avec l'approbation du Parlement ; il peut être démis de ses fonctions par le Président sur proposition du Parlement.
79. En Albanie, tous les procureurs sont nommés et démis de leurs fonctions par le Président de la République, sur proposition du Procureur Général. En ce qui concerne la nomination de nouveaux procureurs, le Procureur Général est secondé par le *Conseil du Bureau du Procureur*, qui organise les épreuves pour les recrutements au sein du ministère public. Le Conseil comprend des représentants du Cabinet du Président de la République (1), du Ministre de la Justice (1) et cinq procureurs. Il se borne à conseiller le Procureur Général. Peuvent postuler à la fonction de procureur les citoyens albanais âgés de plus de 25 ans, possédant un diplôme en droit et ayant suivi la formation de l'Ecole de la Magistrature (il existe quelques exceptions).
80. Le nombre total de procureurs en Albanie était de 265 au moment de la visite de l'EEG. Il a été indiqué que le ministère public avait demandé la création de 70 postes supplémentaires, postes qui ont été approuvés en 2002, portant ainsi le nombre total des procureurs en Albanie à 330.
81. La formation continue des procureurs, garantie par la loi, est dispensée – de même que la formation initiale – par l'Ecole de la Magistrature, de même que pour les juges. Il a toutefois été indiqué à l'EEG que les opportunités de formation pour les procureurs étaient très limitées en Albanie et qu'à l'exception de quelques activités dispensées par la communauté internationale en matière de crime organisé et de corruption, etc., il n'en existe pas en matière de lutte contre la corruption.

### **b3.1 Les enquêtes de corruption**

82. Les investigations et poursuites des infractions pénales sont réglementées par le Code de Procédure Pénale. Les règles et principes applicables aux affaires de corruption sont les mêmes que pour n'importe quelle autre infraction. La Police Judiciaire conduit les enquêtes pénales conjointement avec et sous la direction du procureur. Une affaire peut être initiée d'office par l'une de ces deux autorités ou à la suite d'une information externe.
83. Tout citoyen albanais ayant eu connaissance d'une infraction pénale doit en aviser le procureur ou la Police Judiciaire. Par ailleurs, les agents publics sont soumis à l'obligation de signaler – par écrit – toute infraction dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. Le droit

albanais ne prévoit pas de possibilité de moduler la peine prononcée à l'encontre d'une partie à une transaction entachée de corruption, même si celle-ci dévoile la transaction aux autorités.

84. Après la notification d'une infraction pénale, la Police Judiciaire soumet un rapport écrit au procureur ; elle peut aussi le faire oralement en cas d'urgence. La Police Judiciaire entreprend l'enquête de sa propre initiative, sous la conduite et le contrôle du procureur qui peut entreprendre ses propres investigations lorsqu'il le juge nécessaire. Après avoir effectué l'enquête, la Police Judiciaire soumet le dossier au procureur ainsi qu'un rapport explicatif qui comprend des propositions quant à la façon de terminer l'investigation (Articles 293 et 327 du Code de procédure pénale). Le délai maximum pour l'enquête pénale est de trois mois, à la suite duquel une décision doit être prise quant à l'opportunité d'engager les poursuites. Le délai de l'enquête peut être prolongé pour une autre période de trois mois par le procureur. Une telle décision peut faire l'objet d'un appel devant le tribunal pénal du district par le suspect ou la victime (Articles 323, 324 et 327).
85. Le cadre légal de l'emploi des moyens spéciaux d'enquête (MSE) est décrit au début du présent rapport. L'EEG a été informée qu'en pratique les MSE sont très peu utilisés dans les affaires de corruption.
86. Le système albanais est caractérisé par le principe de la légalité des poursuites. En vertu du Code de procédure pénale, la décision quant au commencement ou à la cessation des poursuites pénales relève du procureur (Art 24). Le procureur a également une obligation de cesser une affaire pénale en cours dans certaines situations, énumérées à l'Article 328 : par exemple absence de motifs pour l'accusation, faits non incriminés ou décès du délinquant. Une décision de cessation des poursuites peut faire l'objet d'un appel auprès du tribunal de district (Art 329).
87. Une affaire de corruption fait normalement l'objet d'une enquête de la Police Judiciaire (qui dispose de certains spécialistes en matière de criminalité économique, mais pas pour les affaires de corruption) sous le contrôle du procureur du district, ce dernier pouvant reprendre à son compte l'enquête. Les procureurs de district ne disposent pas de compétences spécialisées en matière d'infractions de corruption ; ils peuvent toutefois demander l'assistance du Service de la Criminalité Economique du Bureau du Procureur Général. Ce dernier supervise le déroulement des affaires touchant à la corruption dans l'ensemble des districts et peut à tout moment prendre à son compte une affaire si cela est nécessaire.
88. Lorsqu'un procureur estime qu'une infraction relève de la compétence d'un autre district, il doit transférer l'affaire au procureur du district concerné. En cas de désaccord de ce dernier, la décision sur le transfert doit être prise par le Procureur Général.
89. L'Albanie ne dispose pas de service spécialisé pour la *protection des témoins*. Toutefois, si de telles mesures devaient s'avérer nécessaires pour une affaire grave, la police/le Parquet peut prendre des mesures de sécurité spéciales pour protéger des témoins en dehors de l'audience. Il a été indiqué à l'EEG qu'il s'agit là d'un domaine de préoccupation pour le Gouvernement, celui-ci menant une coopération continue avec des organisations internationales et certains Etats en matière de protection de témoins et de collaborateurs. Un projet de législation pourrait être présenté au Parlement avant la fin 2002.

#### **b4. Les tribunaux**

90. La Cour constitutionnelle albanaise, assujettie uniquement à la constitution, est garante du respect de cette dernière. La Cour comprend neuf membres, nommés pour neuf ans (non renouvelables) par le Président de la République avec approbation du Parlement.
91. Tous les types d'affaires civiles et pénales sont traitées par un système juridictionnel unique comprenant 29 Tribunaux judiciaires de district de première instance (avec parfois la présence de tribunaux militaires), 6 Cours d'Appel (deuxième instance) situées à Tirana, Durres, Vlore, Shkoder, Gjiorkaster et Korca, et la Cour Suprême (Tirana, instance suprême). Les affaires de corruption sont traitées comme toute autre infraction pénale par les sections criminelles des tribunaux.
92. Selon les statistiques (1994-1997), 8 % des affaires devant les juridictions de première instance ci-dessus étaient des affaires pénales, 92 % des affaires civiles. Moins de 10 % de toutes les affaires font l'objet d'un recours en appel et environ 25 % de ces dernières d'un pourvoi devant la Cour Suprême. Cette dernière ne retient que certaines affaires particulières, intéressant le développement de la jurisprudence (après autorisation du pourvoi). Tous les juges sont des juges professionnels, travaillant individuellement ou siégeant dans des formations de trois magistrats ; ces formations faisant l'objet d'une distinction – civile ou pénale – aux divers niveaux. Les formations pénales des tribunaux sont celles qui s'occupent des affaires de corruption.
93. De par la Constitution, les tribunaux albanais disposent d'un budget séparé qu'ils gèrent par eux-mêmes. Les juges sont indépendants et assujettis seulement à la Constitution et à la loi. La Constitution prévoit également que la fonction de juge est incompatible avec toute autre activité politique, privée ou accomplie pour le compte de l'Etat. Il existe environ 300 juges en Albanie.
94. Les membres de la Cour Suprême sont nommés par le Président de la République avec le consentement du Parlement pour une période de neuf ans (non renouvelable). Les autres juges sont également nommés par le Président de la République mais cette fois sur proposition du Conseil Supérieur de la Justice (décrit ci-dessous) pour une période indéterminée. Le mandat d'un juge de la Cour Suprême se termine si celui-ci est reconnu coupable d'une infraction, en cas d'absence injustifiée d'une durée supérieure à six mois, en cas de démission ou en cas de déclaration d'incapacité par une décision définitive du tribunal.
95. La mutation d'un juge ne peut avoir lieu qu'avec son consentement, excepté dans les cas où cela est requis dans le cadre d'une réorganisation du système judiciaire.
96. Les juges de la Cour Suprême peuvent être démis de leurs fonctions pour violation de la Constitution. Les juges dans leur ensemble peuvent être démis de leurs fonctions en cas de commission d'une infraction, d'incapacité mentale ou physique, agissements et comportements portant sérieusement préjudice à l'intégrité ou la réputation du système judiciaire ou encore à l'intégrité professionnelle. La décision de démettre un juge est prise par le Parlement (à la majorité des deux tiers) en ce qui concerne les juges de la Cour Suprême, et par le Conseil Supérieur de la Justice pour ce qui est des autres juges, décision qui dans ce dernier cas, peut faire l'objet d'un appel devant la Cour Suprême. L'âge de la retraite pour les juges est de 65 ans.
97. Le Conseil Supérieur de la Justice est une institution réglementée par la Constitution et la Loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Justice. L'institution comprend le Président de la République (Présidence), le Président de la Cour Suprême, le Ministre de la

Justice, trois membres élus par le Parlement, ainsi que neuf juges des divers niveaux de juridiction – élus par la Conférence nationale des instances judiciaires. Les principales fonctions du Conseil consistent à préparer la procédure de nomination des juges, superviser le travail des juges, traiter les questions disciplinaires etc.

98. Le Conseil, qui assure un contrôle à l'égard des juges au travers de son Inspection Générale, est chargé des tâches suivantes : inspections générales et spéciales des tribunaux de district et des cours d'appel, enquêtes faisant suite à des plaintes à l'encontre de juges, évaluations biennales des compétences professionnelles des juges, vérification des patrimoines déclarés et non-déclarés des juges, et incompatibilité de la fonction de ces derniers avec d'autres activités.
99. Dans le cadre du monitoring continu des juges, le Conseil a mis en place un « système à points » applicable à chaque juge, chaque tribunal détenant un dossier de ses magistrats. Un des éléments importants de ce système à points est le nombre d'affaires tranchées : la qualité des jugements est appréciée sur la base de ce que la décision d'une juridiction est infirmée ou non par une instance supérieure. Par ailleurs, des informations sont recueillies sur les juges par le biais de leurs supérieurs, collègues, procureurs et avocats. Les représentants rencontrés ont fait part de leur mécontentement à l'égard du présent système à points et de la fiabilité des évaluations.
100. Des représentants du pouvoir judiciaire ont également partagé leur fort mécontentement concernant les rémunérations extrêmement faibles des juges de première instance, salaires qui représentent environ la moitié de ceux des hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice. La rémunération de la plupart des juges serait insuffisante pour faire vivre une famille moyenne. Le traitement des juges de la Cour Suprême représente environs trois fois celui des juges ordinaires.
101. Ces mêmes représentants ont informé l'EEG que le faible nombre d'affaires de corruption tranchées en Albanie était dû en grande partie au faible nombre d'affaires portées devant les tribunaux par le ministère public en raison de l'insuffisance des investigations.

#### **b5. Autres entités et institutions**

102. En sus des entités spécifiquement en charge de la lutte d'ensemble contre la corruption, et de la police, du ministère public et des tribunaux, il existe d'autres autorités étatiques en Albanie ayant un rôle à jouer dans la prévention et la révélation des actes de corruption, même si cela ne fait pas partie de leurs compétences premières. Les entités et institutions suivantes méritent d'être mentionnées : le Service de Renseignement d'Etat, l'Avocat du Peuple (Ombudsman), l'Agence pour les Marchés Publics, divers services du Ministère des Finances (Directions des Douanes, Anti-Blanchiment, Fisc) et l'Audit Suprême d'Etat.

##### *i) Le Service de Renseignement d'Etat*

103. *Le Service de Renseignement d'Etat*, réorganisé fin 2001, est un service de collecte de renseignements. Il fait directement rapport – ainsi que sa Section Anti-Corruption - au Premier Ministre, au Président et au Parlement. Cet organe rassemble des informations et éléments de preuve principalement à la demande d'autres institutions, ministères etc. et n'a pas d'autres fonctions que de collecter des données. Celles-ci demeurent confidentielles et sont fournies au ministère/institution concerné(e).

104. Il a été indiqué à l'EEG que le Service de Renseignement d'Etat, accordait une importance particulière, entre autres, à la collecte d'informations sur le crime organisé en Albanie, et que ce service considère le crime organisé comme un sérieux problème dans le pays.

*ii) L'Avocat du Peuple (Ombudsman)*

105. La Constitution albanaise et la Loi sur l'Avocat du Peuple constituent la base juridique de l'institution de l'Avocat du Peuple (Ombudsman). Celle-ci a reçu un fort soutien au moment de l'adoption de la Constitution en 1998. Sa tâche est de défendre les droits et libertés légitimes des individus contre les actions et inactions illégales et incorrectes de l'Administration.

106. L'Avocat exerce ses fonctions de manière indépendante, dispose d'un budget distinct, jouit de l'immunité et est élu par le Parlement (majorité des trois centièmes). Son secrétariat comprend trois Commissions dirigées chacune par un Commissaire. Le Bureau compte environ 20 employés dont des juristes expérimentés, souvent d'anciens juges ou procureurs. Le Bureau traite les plaintes émanant de citoyens et d'organisations non-gouvernementales ayant trait à la maladministration au niveau central et local. Les plaintes ou requêtes anonymes sont irrecevables. Toutefois, l'Avocat du Peuple peut entamer une procédure d'examen de sa propre initiative à la condition qu'il obtienne ensuite l'approbation de la partie concernée. Les textes normatifs internes aux Forces Armées ainsi que les décisions des tribunaux ne sont pas de la compétence de l'Avocat du Peuple. Toutefois, il peut intervenir lors d'allégations de violations qui résulteraient de l'administration judiciaire. Il a été indiqué à l'EEG que de telles plaintes pouvaient par exemple concerner les décisions d'un tribunal dans le domaine de l'assistance judiciaire.

107. Les organes et agents publics sont tenus de fournir à l'Avocat du Peuple tous les documents et informations que celui-ci demande. Il ne peut que formuler des recommandations et proposer des mesures lorsqu'il met en évidence des dysfonctionnements de l'Administration et des violations des droits et libertés fondamentales d'un individu par l'Administration publique.

108. L'EEG a appris que l'Avocat du Peuple avait reçu environ 800 plaintes en 2000 et environs 2400 plaintes en 2001. La majorité était dirigée contre des décisions de tribunaux, les autorités locales et le Ministère de l'Ordre Public/la Police. L'EEG a aussi été informée qu'environ 20 agents de police avaient fait l'objet de mesures disciplinaires et que le Procureur Général était en train d'examiner des mesures contre un procureur à la suite de recommandations de l'Avocat du Peuple. Deux affaires de corruption ont été transmises au ministère public pour enquête pénale.

109. L'EEG s'est vu dire que certains droits et méthodes de travail de l'institution dérivait d'une interprétation de la Constitution et de la Loi sur l'Avocat du Peuple, et que son travail tirerait avantage d'une réglementation spécifique. Par ailleurs, l'EEG a été informée que la connaissance de l'institution par le public demeurait insuffisante et que cela atténuait l'impact de sa mission.

*iii) L'Agence pour les Marchés Publics*

110. Le mécanisme des marchés publics albanais repose sur la Loi sur les marchés publics de 1995. Cette loi, inspirée du modèle de code de l'UNCITRAL, a été amendée à diverses reprises. Elle offre un mécanisme d'autorité décentralisée en matière de marchés publics au niveau de l'administration du Gouvernement central et des pouvoirs locaux, basé sur des valeurs telles que l'égalité et la transparence. La législation offre une variété de procédures d'achat public, avec l'appel public à la concurrence comme modèle préféré.

111. La Loi sur les Marchés Publics (Article 16) comprend une disposition spécifique pour la prévention de la corruption. En vertu de cette loi, une violation des procédures applicables en matière de passation des marchés, par exemple la remise de pots-de-vin sous quelque forme que ce soit à un employé de l'entité proposant le marché ou à toute autorité gouvernementale, entraîne la nullité du marché ou l'exclusion du soumissionnaire ; la violation constitue une infraction administrative sanctionnée en tant que telle à moins que l'acte ne soit qualifié d'infraction pénale. Par ailleurs, il existe des dispositions qui écartent le candidat exclu de futurs marchés. Pour participer à un marché public, le candidat doit attester d'un casier judiciaire vierge et avoir un passé irréprochable en matière fiscale et douanière, etc. Par ailleurs, l'Agence pour les Marchés Publics doit s'assurer que les soumissionnaires n'ont jamais enfreint les règles en matière de marché public.
112. L'Agence est une entité centrale de coordination, monitoring et développement des systèmes de marchés publics en Albanie ; elle fait directement rapport au Gouvernement (Premier Ministre). Elle procède à un réexamen administratif des plaintes contre les décisions prises par les institutions passant des marchés. Toutefois, avant de s'adresser à l'Agence, le plaignant doit épuiser les voies de recours auprès des institutions concernées au niveau local et central. L'institution concernée est dès lors tenue de suspendre toute action dans l'affaire pendant l'examen de la plainte par l'Agence. La décision de l'Agence peut faire l'objet d'un recours uniquement devant un tribunal.
113. L'Agence compte 20 employés: le Directeur et 13 administrateurs et personnels de soutien, aucun n'ayant le statut de fonctionnaire. L'EEG a été informée (informations fournies par le Gouvernement) que « l'efficacité de l'Agence pour les Marchés Publics a été sérieusement affectée par la faiblesse de cette institution, caractérisée par un manque de recherches, des changements fréquents de personnel, et sa vulnérabilité à l'influence politique »<sup>7</sup>. L'EEG a été informée par des représentants de l'Agence qu'une des priorités serait que celle-ci se voit reconnaître une plus grande importance et un statut indépendant; par ailleurs, le personnel devrait se voir attribuer le statut de fonctionnaire, ce qui permettrait de garantir des rémunérations raisonnables. Ces changements devraient être inscrits dans les statuts juridiques de l'institution.

*iv) Ministère des Finances (Audit, Services Fiscaux et Douanes)*

114. Le Ministère des Finances recouvre des secteurs sujets à la corruption ; il a pris diverses mesures pour contrer ce phénomène, en particulier dans les domaines du blanchiment d'argent, du fisc et des douanes. Une Direction spéciale anti-blanchiment fut mise en place en août 2001. Le cadre juridique des Services du fisc et des Douanes a fait l'objet d'améliorations.
115. Par ailleurs, la Direction Générale de l'Audit Financier dispose de pouvoirs de surveillance à l'égard de toutes les autorités du Ministère des Finances et des services d'audit internes des autres ministères. L'EEG a été informée que le Gouvernement étudiait la possibilité de donner la faculté à la Direction Générale de l'Audit Financier, de procéder à des audits des tous les autres ministères (projet de loi). Au cours du premier trimestre 2002, 36 audits ont été menés et dans un cas – dans lequel il y a eu des soupçons de corruption – l'affaire a été transmise au ministère public. En 2001, 2 cas de soupçons de corruption ont été transmis au procureur. Tous les six mois, la Direction transmet au Premier Ministre un rapport d'audit.

---

<sup>7</sup> "Legal assessment of corruption in Albania", préparé par ICS (2001)

116. Les mécanismes de contrôle au niveau des services de l'administration fiscale et des douanes sont similaires. Chacun des services comprend une unité interne d'audit ainsi qu'une unité d'enquête (qui s'occupe également de la corruption). De plus, ces services disposent de leur propre police judiciaire afin de mener des investigations (39 personnes).
117. Il a été indiqué à l'EEG que de nombreuses mesures avaient été adoptées concernant le personnel du fisc et des Douanes. Environ 1.300 agents sont employés par les services fiscaux et au cours des trois dernières années, 37 % d'entre eux ont fait l'objet de mesures disciplinaires (dont 105 révocations). Les Douanes emploient environ 1000 personnes ; en 2001, 296 d'entre elles ont reçu des sanctions disciplinaires (dont 35 révocations). Il convient toutefois de souligner que la plupart de ces cas n'étaient pas liés à la corruption. Il a également été dit à l'EEG qu'à la suite de ces mesures, les irrégularités parmi le personnel avaient réduit considérablement.
118. Des représentants des divers services du Ministère des Finances ont fait part à l'EEG du manque d'expertise au sein du ministère public pour traiter les affaires économique-financières. L'EEG a également pris note du souhait de voir établir en Albanie une juridiction administrative spécialisée pour s'occuper d'affaires relevant du droit administratif, notamment le la fiscalité etc.

v) *L'Audit Suprême d'Etat (Contrôle Supérieur de l'Etat)*

119. La Constitution (articles 162-165) établit l'Audit Suprême d'Etat, comme l'institution la plus haute en matière de contrôle économique et financier de l'Etat – assujettie seulement à la Constitution et la loi (sous la surveillance du Parlement). La Constitution détermine également les activités de l'institution, notamment : l'audit de l'activité économique des institutions étatiques et autres personnes morales de l'Etat, la protection des deniers publics et le contrôle de leur emploi par les organes de gouvernement centraux et locaux, ainsi que l'activité économique des personnes morales dont l'Etat détient plus de la moitié des parts ou dont les prêts, emprunts et obligations sont cautionnés par l'Etat.
120. Le Président du Contrôle Supérieur est élu (et révoqué) par le Parlement sur proposition du Président de la République pour une période de sept ans (renouvelable). L'institution compte 150 agents dont 102 comptables (avec au moins cinq ans d'expérience), le reste étant composé d'assistants.
121. Les principaux pouvoirs de l'Audit Suprême d'Etat résident dans sa capacité à exiger des entités contrôlées de prendre des mesures conformes aux recommandations de l'audit ou encore des mesures disciplinaires ou autres à l'encontre des personnels directement ou indirectement à l'origine des dommages, sa capacité à imposer des mesures conformément aux règles des marchés publics lorsque les procédures de passation des marchés ont été enfreintes, et enfin, sa capacité à transmettre au procureur les documents de l'audit en cas d'enquête pénale.
122. L'institution informe normalement le Parlement : de l'exécution du budget national; de son avis quant au rapport du Gouvernement sur les dépenses de l'année écoulée (avant approbation du rapport par l'Assemblée); des résultats des audits et contrôles chaque fois que l'Assemblée le lui demande. Le Président de l'institution peut également être invité à faire rapport au Gouvernement.
123. Le Ministère des Finances est la seule institution évaluée chaque année. Toutes les autres font l'objet d'un audit selon un plan établi annuellement (environ 40 institutions par an). Ce plan n'est

pas rendu public. Les rapports d'audit, quant à eux, sont publiés aux bulletins trimestriel et annuel et des résumés de ceux-ci sont disponibles sur Internet.

124. Le travail de l'Audit Suprême d'Etat se fonde sur les standards internationalement reconnus (INTOSAI) ainsi que sur un code d'éthique.
125. L'EEG a été informée qu'au titre des audits menés en 2001, on avait relevé des infractions et irrégularités financières équivalentes à 5.000.000.000 Leke (30.000.000.Euros), dont deux tiers d'infractions touchant aux recettes de l'Etat et un tiers touchant aux dépenses. Il n'a pas été communiqué à l'EEG de données propres à la corruption.
126. Les représentants de l'institution ont indiqué à l'EEG que pour devenir plus efficace, elle nécessite davantage d'équipements modernes tels qu'ordinateurs etc., et davantage d'actions de formation. Ils ont également indiqué que l'institution connaissait des difficultés dans la mise en œuvre des activités programmées annuellement, du fait du système d'approbation de son budget. A l'issue de l'adoption du budget par le Parlement et du fait de coupes budgétaires, les activités programmées n'ont parfois pu être mises en œuvre.

**c. Immunités à l'égard des enquêtes, poursuites et sanctions pour les infractions de corruption**

127. En vertu de la Constitution albanaise (et quelques autres lois), des immunités (de divers types) sont octroyées aux catégories suivantes d'agents publics:
  - le Président de la République
  - les membres du Parlement
  - les membres du Gouvernement (ministres)
  - les juges de la Cour constitutionnelle
  - les juges de la Cour suprême
  - les membres de la Commission électorale centrale
  - le président de l'Audit Suprême d'Etat
  - l'Avocat du Peuple
  - les autres juges
  - les procureurs
128. En vertu de l'article 73 de la Constitution, les *membres du Parlement* ne peuvent être tenus pour responsables pour les opinions ou votes exprimés au Parlement (irresponsabilité). Cette immunité n'est pas limitée dans le temps et ne peut être levée. Selon le même article, les parlementaires jouissent également d'une immunité contre les poursuites et les arrestations (inviolabilité). Cette immunité peut être levée par le Parlement à la demande du Procureur Général. Le Parlement se prononce à bulletin secret (à la majorité simple). L'immunité ne s'applique pas aux arrestations lorsque le parlementaire est appréhendé en flagrant délit de commission d'une infraction grave ou immédiatement après la commission de celle-ci (les autorités albanaises ont fourni la définition suivante d'une « infraction grave » : la création d'un groupe criminel organisé ou d'un groupe criminel armé ainsi que toute infraction commise par de tels groupes et passible d'une peine d'emprisonnement de plus de quinze ans, les attaques à main armée et certaines autres infractions relatives au stupéfiant).
129. La procédure de levée de l'immunité fonctionne comme suit: le Procureur Général informe le Président du Parlement qui à son tour en informe l'Assemblée et transmet la requête à la

Commission parlementaire sur les immunités. La commission apprécie les motifs juridiques de la demande (le député en cause peut s'expliquer devant la commission) puis propose une décision au Parlement lors de la session suivante. Le Parlement, en plénière, tient un débat, auditionne le député et décide à bulletin secret (majorité simple nécessaire pour la levée de l'immunité).

130. L'EEG a été informée qu'une discussion générale était en cours parmi les députés sur la façon de limiter leur immunité. Des représentants du Parlement ont indiqué qu'à la suite de diverses allégations d'abus de pouvoir et de corruption qui ont été formulées dans le contexte des alternances politiques, on estime que l'immunité des parlementaires ne devrait en aucune manière permettre de couvrir les infractions de corruption.
131. Selon l'article 90, le *Président de la République* n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions (*inviolabilité*). Il peut être destitué en cas de violation grave de la Constitution ou d'infraction grave. Une proposition de destitution requiert au moins un quart des voix des députés, et une décision au moins les deux tiers de l'ensemble des voix. La question de la culpabilité est alors examinée par la Cour Constitutionnelle.
132. Les *membres du Gouvernement (ministres)* jouissent des mêmes immunités que les députés.
133. Les *juges de la Cour suprême, l'Avocat du Peuple, le Président de l'Audit Suprême d'Etat et les membres de la Commission électorale centrale* jouissent du même type d'inviolabilité : ils ne peuvent faire l'objet de poursuites qu'avec l'accord du Parlement, et ne peuvent être arrêtés ou détenus qu'en cas de flagrant délit ou immédiatement après la commission de l'infraction. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle doit approuver sous 24 heures la décision de privation de liberté.
134. Les *juges de la Cour constitutionnelle* ne peuvent être poursuivis sans le consentement de la Cour constitutionnelle (inviolabilité) et ne peuvent être arrêtés ou détenus que s'ils sont appréhendés en flagrant délit ou immédiatement après la commission de l'infraction. La Cour constitutionnelle doit dans un tel cas approuver sous 24 heures la décision de privation de liberté.
135. Tous les *autres juges* peuvent être poursuivis seulement avec l'approbation du Conseil supérieur de la justice (inviolabilité) et ne peuvent être arrêtés ou détenus que s'ils sont appréhendés en flagrant délit ou immédiatement après la commission de l'infraction. Le Conseil supérieur de la justice doit dans un tel cas approuver sous 24 heures la décision de privation de liberté.
136. Les *procureurs* ne peuvent faire l'objet d'une mesure privative de liberté, d'une perquisition ou d'une arrestation sans la permission du Procureur Général, sauf s'ils sont appréhendés en flagrant délit ou immédiatement après la commission de l'infraction. Dans ce cas, le Procureur Général doit être immédiatement avisé.
137. En vertu de la Convention de Vienne, un diplomate albanais peut être poursuivi par les autorités albanaïses compétentes sans qu'une décision sur la levée de l'immunité soit nécessaire. En tant qu'Etat accréditant (d'origine), l'Albanie peut toutefois lever l'immunité de poursuite de personnes protégées par l'immunité diplomatique en cas d'infraction pénale, y compris de corruption. De tels cas ne se sont pas encore présentés.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique générale en matière de corruption**

138. Au cours de la visite, les autorités publiques et les représentants de la société civile ont clairement admis que la corruption est un problème important. Les agents publics rencontrés ont généralement démontré une forte implication personnelle dans la réforme, et une nette compréhension de l'importance de lutter efficacement contre la corruption. Toutefois, la société albanaise semble marquée par une tolérance relativement élevée de la corruption. La pénétration de la corruption au cours des années passées pourrait faire obstacle à la restauration de la confiance du public dans le fait que la lutte contre la corruption conduira à des améliorations. La transition politique, juridique, économique et sociale, ainsi qu'un fort chômage, des salaires généralement bas, une économie « souterraine » importante et une confiance généralement faible dans l'administration publique constituent autant de facteurs conduisant à cette situation.
139. L'expérience limitée dans l'administration d'institutions publiques récemment mises en place ou modifiées fait obstacle à l'efficacité de la réforme. Cela a conduit à une disposition à accepter les recommandations de changements formulées par les nombreuses organisations internationales actives en Albanie. Ces apports internationaux ont sans conteste fourni à l'Albanie une expérience très précieuse, mais malheureusement le manque de coordination a par moments créé des difficultés dont les efforts internationaux en faveur de l'Albanie sont eux-mêmes le reflet. L'EEG a noté le sentiment de frustration de nombre de représentants albanais déplorant que les efforts de certaines organisations internationales n'aient pas été suffisamment coordonnés avec ceux d'autres organisations et/ou Etats. Il en résulte que ces projets bien intentionnés ont souvent couvert les mêmes domaines. De manière plus significative, le processus typique d'analyse a conduit à des nouveaux groupes de recommandations basées sur des informations limitées, au détriment du développement de stratégies de suivi visant à la mise en œuvre des objectifs déjà identifiés. En bref, la plupart des personnes rencontrées étaient d'avis que les efforts éclatés de la communauté internationale n'ont pas perçu les besoins pressants de développer et poursuivre un certain nombre de priorités concrètes de faible ou moyenne ampleur. Ce scénario a évolué ces dernières années avec des initiatives telles que le programme PACO du Conseil de l'Europe et l'assistance de l'USAID qui recourent à une approche à long terme, y compris avec une évaluation des développements et des activités de suivi. L'EEG relève que l'expérience d'autres pays dans la lutte contre la corruption – souvent partagée au travers d'organisations internationales – devrait être diffusée aussi largement que possible.
140. Les autorités albanaises ont mis en place un projet ambitieux et pertinent pour lutter contre la corruption. L'EEG a été favorablement impressionnée par le Plan National Anti-Corruption (le synopsis), celui-ci fournissant un schéma de travail de base aux efforts du gouvernement pour contrer la corruption. Le Plan, développé en étroite coopération avec la communauté internationale, est étendu et complet, comprenant plus de 150 mesures spécifiques relatives à l'Etat de droit, la politique économique, l'administration, les marchés publics, l'audit et la sensibilisation du public. A ce stade, la stratégie anti-corruption s'est focalisée sur le développement du cadre juridique et des structures, et sur la définition des tâches et responsabilités. La perspective future est de mettre l'accent sur la mise en œuvre des structures et principes et, en particulier, le renforcement de la participation de la société civile.
141. Le « Groupe de Suivi Anti-Corruption » (GSAC) a été créé aux fins d'assurer la coordination des activités anti-corruption du Synopsis, menées par diverses institutions. L'EEG admet la nécessité d'une telle entité qui permet la rencontre entre experts de différents ministères et d'autres

personnes pour s'occuper de façon continue des divers aspects soulevés à l'occasion de ce projet global de lutte contre la corruption. La structure du GSAC reflète par ailleurs une bonne compréhension des divers facteurs qui doivent être pris en compte dans le cadre de politiques et pratiques anti-corruption efficaces.

142. La quasi-totalité des objectifs structurels et législatifs du Synopsis anti-corruption d'origine ont été réalisés et l'Albanie est à présent sur le point d'entreprendre la tâche difficile de mettre effectivement en pratique les réformes. Cette prochaine étape – mise en pratique opérationnelle – va sérieusement mettre à l'épreuve l'engagement en faveur de la lutte contre la corruption des institutions publiques et de leurs agents. Le Synopsis et sa mise en œuvre sous la direction du GSAC, sont clairement marqués par une approche verticale « de haut en bas », presque uniquement dictée par les intérêts nationaux et reflètent nettement moins l'implication de la société civile albanaise dans le processus. Il est vrai que les représentants albanais ont indiqué à diverses reprises à l'EEG que la société civile devrait être davantage impliquée à l'avenir. Même si l'EEG est entièrement d'accord avec ce point de vue, elle estime que cela ne doit pas se limiter à une collaboration rapprochée avec un petit nombre d'ONG représentatives de la société civile : cette nouvelle approche devrait être un objectif d'ensemble du Synopsis. **L'EEG recommande aux autorités albanaises d'amender le Plan National Anti-Corruption de manière à impliquer mieux et de façon explicite la société civile et le monde des affaires dans la mise en œuvre du Plan.**
143. En ce qui concerne la législation albanaise sur la prévention générale de la corruption au sein de l'administration publique (complétée par de nombreux textes d'application et de codes de conduite ou d'éthique), l'EEG a trouvé celle-ci suffisamment complète et pertinente. Le mécanisme d'incrimination de la corruption semble lui aussi adéquat. Il convient toutefois de noter que celle-ci est limitée au secteur public et que la responsabilité pénale des personnes morales n'est pas prévue. En conclusion, l'EEG estime que dans un temps relativement court, l'Albanie a mis en place un cadre législatif relativement bon pour soutenir une politique anti-corruption efficace. Toutefois, le manque de succès dans les poursuites et condamnations pour faits de corruption constitue un indicateur évident de la nécessité d'une meilleure application de la loi pénale.
144. La connaissance par le public des politiques et procédures au sein de l'administration publique, y compris le processus budgétaire concernant en particulier les dépenses et la collecte des recettes, constituerait le moyen d'une meilleure compréhension et d'un plus grand respect de l'administration publique, servant par là-même de mécanisme de contrôle des entités publiques. On aurait là un outil préventif dans la lutte contre la corruption et les phénomènes connexes tels que fraudes et abus liés aux biens et fonds publics. Des efforts nationaux ciblés sur la promotion de la transparence et de la responsabilité constituent des éléments importants pour la construction - en entrelacs indissociables - des bases aux intérêts et objectifs mutuels entre gouvernement et citoyen qui permettent de lutter contre la corruption sous toutes ses formes. La connaissance du public en matière d'informations disponibles et comment les obtenir devrait ainsi être renforcée en Albanie. Il pourrait, par exemple, être pertinent d'établir des services d'information du public, au moins au niveau des principales institutions gouvernementales centrales et locales. Actuellement, il apparaît que les demandes sont souvent traitées de façon aléatoire, et que la quantité de documents fournis à la suite d'une demande particulière est susceptible d'être influencée négativement par l'attitude des agents concernés ou par les relations du requérant avec l'institution en question.

145. De la même manière, la lutte contre la corruption pourrait être renforcée en améliorant la disponibilité et la diffusion d'informations sur les procédures et aspects pratiques de la prestation des services publics. Ainsi, un effort d'information à destination du public, par exemple dans le domaine des prestations sociales et de la santé pourrait permettre de développer le réalisme des attentes des citoyens, ainsi que l'effet de levier sur le développement du soutien et de la confiance du public dans la lutte contre la corruption.
146. Une des composantes nécessaires d'un programme d'information du public serait une diffusion large des positions publiques sur les mécanismes permettant de signaler les allégations d'abus, avec des rapports périodiques sur leur emploi qui inventorieraient notamment le nombre et la nature des allégations ainsi que les suites données. Les rapports du Groupe de Suivi Anti-Corruption devraient être diffusés autant que possible.
147. En conclusion, la connaissance du public des informations officielles ainsi que des moyens de les obtenir devrait être améliorée. La Constitution albanaise et la Loi sur le droit à l'information dans le domaine des documents officiels constituent une base juridique quant à l'accès aux documents publics qui semble généralement prévoir un tel accès ; toutefois, l'EEG déplore que les journalistes rencontrent souvent des problèmes de la part des autorités lorsqu'ils exercent le droit d'accès. D'un autre côté, des journalistes ont indiqué à l'EEG n'avoir pas utilisé les moyens juridiques disponibles (appel) pour obtenir les informations désirées. Il a également été expliqué qu'il n'était pas très clair si le droit d'accès couvrait ou non l'administration des tribunaux. Pour remédier à cette incertitude, les autorités albanaises préparaient au moment de la visite de l'EEG une réglementation sur les relations du public et des médias avec les tribunaux, le but étant une ouverture du pouvoir judiciaire au public. **L'EEG recommande à l'Albanie d'améliorer la transparence des autorités publiques à vis-à-vis des médias et du public en général, par l'application de la législation sur l'accès aux informations et documents publics.** Ceci pourrait être obtenu en premier lieu par la formation des agents publics.
148. Même s'il existe divers indicateurs de l'importance du problème de corruption en Albanie, la plupart d'entre eux sont basés sur des études de perception et, souvent, les entités publiques doivent s'appuyer sur une recherche très limitée. Au cours de la visite, le manque généralisé d'informations statistiques d'ensemble était flagrant. Si des données et recherches d'ensemble sur la situation en Albanie étaient disponibles, la situation pourrait être analysée de façon plus objective et précise. **L'EEG recommande aux autorités la collecte systématique et le traitement cohérent des données concernant la corruption, en particulier dans les domaines où des problèmes particuliers sont rencontrés.**

**b. Organes et institutions en charge de la lutte contre la corruption**

**b1. La responsabilité d'ensemble des mesures anti-corruption**

*i) La Commission gouvernementale pour la lutte contre la Corruption*

149. La mise en place de la Commission pour la lutte contre la Corruption souligne la haute priorité accordée à la lutte contre la corruption en Albanie. L'implication du Gouvernement dans le développement et un suivi d'ensemble du Synopsis fournit par ailleurs une relation directe entre les représentants des institutions concernées et le pouvoir exécutif au plus haut niveau. L'EEG se félicite de la création de cette institution en Albanie; toutefois, l'implication étroite du Gouvernement appelle certaines précautions face à l'exploitation du travail anti-corruption à des

fins d'avantages politiques à court terme, une telle approche pouvant détruire l'image du Synopsis en tant que stratégie *nationale* à long terme.

ii) *Le Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC)*

150. Le Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC) constitue l'organe exécutif pour la mise en œuvre du Plan national anti-corruption. La création de cet instrument multidisciplinaire constitue un succès majeur en soi. Sa structure comprenant l'Unité Permanente qui combine secrétariat et recherche, les liens entre le GSAC et les points de contact d'autres institutions, de même que les apports directs du SPAI, sont d'excellents éléments. L'EEG relève toutefois que le GSAC ne fonctionne que depuis un an et qu'il serait prématuré d'en juger l'efficacité. D'un autre côté, l'EEG souhaite renouveler sa conviction que le Synopsis devrait être davantage orienté vers un public plus large que ce n'est le cas actuellement (voir recommandation ci-dessus). En conséquence, elle considère que ce sont aussi les méthodes de travail du GSAC qui devraient être adaptées dans cette direction. Cela impliquerait par exemple que la société civile et le secteur des entreprises privées soit davantage impliqués dans le travail du Groupe, que les activités accordent plus d'importance à l'information du public et que ce dernier soit davantage informé sur le Groupe. **L'EEG recommande à l'Albanie de renforcer la participation de la société civile et du monde des affaires aux activités du Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC).**

b2. **La police (Ministère de l'Ordre Public)**

151. L'EEG note avec satisfaction l'existence depuis quelques années maintenant d'un cadre juridique de base pour la Police d'Etat. Cela favorise la continuité de la police albanaise, affectée par des changements depuis de nombreuses années. Avec la mise en place de la nouvelle structure interne, comprenant des services en matière de crime organisé et de corruption, il y a lieu de croire que la police sera plus apte à traiter des problèmes spécifiques de la corruption lors des enquêtes criminelles. Ceci devrait s'accompagner d'actions de formation. **L'EEG recommande la mise en place de formations et d'actions éducatives spécialisées pour la police en matière de corruption (en particulier ses typologies et la dimension internationale) et ses liens avec les infractions connexes.**
152. Par ailleurs, l'EEG relève que le Ministère de l'Ordre Public albanaise et la police sont étroitement liés l'un à l'autre. Le Ministère de l'Ordre Public n'a pas seulement la responsabilité d'ensemble de la police, son budget, sa politique générale etc.; la Loi sur la Police d'Etat donne également au Ministre des pouvoirs en matière opérationnelle dans des affaires individuelles, alors que le Directeur Général est juridiquement la plus haute autorité administrative et technique de la police. Même si le Ministre n'utilise des pouvoirs opérationnels de police que dans une faible mesure, la situation organisationnelle/juridique qui prévaut remet en question l'autonomie organisationnelle de la police albanaise vis-à-vis de la sphère politique. Par ailleurs, cette situation est susceptible d'affecter négativement la confiance du public dans l'efficacité de la police albanaise en matière de lutte contre la corruption, en particulier si l'on considère son passé en tant qu'instrument du système totalitaire. **L'EEG recommande de ce fait que les structures organisationnelles de la police soient reconsidérées en vue d'établir un plus haut degré d'autonomie organisationnelle de la police.**

b3. **Le ministère public (y compris l'enquête pénale)**

153. L'indépendance du ministère public est clairement affirmée dans la Constitution et dans la législation.

154. L'EEG note avec satisfaction qu'une spécialisation dans le domaine de la corruption existe au sein du ministère public, de par la création du Service de la Criminalité Economique en tant qu'organe central pour la lutte contre la délinquance économique et la corruption. L'EEG voit là un premier pas dans la bonne direction et observe qu'un certain degré de spécialisation également au niveau des districts serait une mesure complémentaire utile. Elle note aussi le manque général de moyens humains, tel que souligné par les représentants du ministère public. L'EEG relève enfin l'insuffisance – en général – de la formation continue des procureurs alors que la spécialisation au niveau institutionnel devrait s'accompagner d'actions de formation, qui sont un gage d'efficacité. **L'EEG recommande la mise en place de formations et actions éducatives spécialisées pour les procureurs et la police judiciaire en matière de corruption (en particulier ses typologies et la dimension internationale) et ses liens avec les infractions connexes.**
155. Concernant l'enquête pénale de corruption, l'EEG est d'avis que la base du problème continu de l'efficacité de la lutte anti-corruption découle en partie de la nature occulte des pratiques de corruption. Généralement, l'emploi de moyens spéciaux d'enquête est nécessaire pour rompre le secret entourant la corruption. L'emploi de telles techniques apparaît toutefois minime en Albanie. De ce fait, **l'EEG recommande d'envisager la mise en place des conditions pour l'emploi de moyens spéciaux d'enquête dans les affaires graves de corruption, en gardant à l'esprit la nécessité de respecter le principe de proportionnalité et les garanties constitutionnelles et juridiques existantes.**

#### **b4. Les tribunaux**

156. L'EEG rappelle que l'indépendance du pouvoir judiciaire est d'une importance capitale compte tenu de l'Etat de droit ; une telle indépendance n'est toutefois pas illimitée, elle doit être liée à un mécanisme de responsabilité. La Constitution albanaise garantit l'indépendance du judiciaire et les autorités s'efforcent de mettre en place un mécanisme de responsabilité pour ce qui est des juges. L'EEG reconnaît les difficultés qui y sont liées, compte tenu de ce que le système judiciaire albanais apparaît comme souffrant d'un manque de confiance générale du public. Il s'agit en outre d'un domaine dans lequel les autorités albanaises considèrent les mesures anti-corruption comme particulièrement importantes. Il a toutefois également été relevé que le pouvoir judiciaire semble comprendre des personnels impliqués, travaillant dans des conditions difficiles.
157. Le contrôle des juges des juridictions autres que la Cour constitutionnelle et la Cour suprême est assuré par le Conseil supérieur de la justice, qui peut décider du transfert de juges ainsi que se prononcer sur leur responsabilité. Le Conseil peut également démettre un juge s'il a commis un délit, en cas d'incapacité mentale etc. Le Conseil évalue les juges de façon continue sur la base d'un « système à points » complexe, prenant en compte la capacité de travail (vitesse) comme un facteur important, ainsi que la qualité du travail. Le premier critère est basé sur le nombre d'affaires traitées, le second sur le fait que les décisions rendues sont infirmées en appel. Des informations sont également collectées sur les juges par le biais des supérieurs, collègues, procureurs et avocats. Une évaluation négative peut en principe conduire à la révocation.
158. Des représentants de la justice ont exprimé leur mécontentement quant au système d'évaluation, tant en ce qui concerne la procédure de collecte d'informations que la fiabilité de l'évaluation.
159. L'EEG s'est interrogée sur la fiabilité de ce système. Le nombre d'affaires tranchées pourrait ne pas être le meilleur critère pour évaluer la performance des juges; un juge lent mais

conscientieux est peut-être préférable, et le nombre de jugements infirmés n'est pas forcément le reflet de jugements incorrects en première instance, de même que la prise en compte d'informations d'autres organes du système judiciaire pourrait affecter l'impartialité du juge etc. Le système d'évaluation des juges est susceptible de limiter l'indépendance du pouvoir judiciaire d'une manière négative. D'un autre côté, l'EEG est pleinement consciente de la situation actuelle du pouvoir judiciaire, et de la nécessité de remédier aux problèmes par le biais du développement de la responsabilisation.

160. L'EEG prend note de la nécessité d'améliorer les conditions de travail des juges de première instance en général, et leurs rémunérations en particulier qui ont été décrites comme nettement inférieures à celles d'employés comparables du Ministère de la justice. Des conditions de travail adéquates et une rémunération équitable des juges sont particulièrement importantes pour l'indépendance et l'impartialité des juges. De ce fait, **L'EEG recommande que la condition des juges, en particulier ceux des tribunaux de districts, soit améliorée et que le système actuel d'évaluation des juges – dans son cadre constitutionnel – soit reconsidéré afin de développer un mécanisme de responsabilité des juges dépourvu d'interférences injustifiées avec leur indépendance et leur impartialité.**

**b5. Autres organes et institutions**

*i) Le Service de renseignement d'Etat*

161. L'EEG relève que le *Service de renseignement d'Etat* nouvellement établi ne dispose d'autres fonctions que de rassembler des informations destinées à l'utilisation d'autres autorités nationales. Les informations et recommandations spécifiques du Service demeurent confidentielles. L'EEG n'a pas de raisons de penser que ses activités pourraient être rendues plus transparentes; toutefois, le peu d'informations communiquées à l'EEG sur les activités du Service souligne l'importance de maintenir des relations de travail étroites du Service avec le Procureur Général et autres autorités répressives, notamment la Direction des Douanes et la Direction de l'administration fiscale, afin de concentrer aussi efficacement que possible les efforts anti-corruption des autorités répressives.

*ii) L'Avocat du peuple (Ombudsman)*

162. L'Avocat du peuple a de nombreuses responsabilités. Il s'agit d'une institution indépendante qui a le potentiel pour devenir une arme efficace dans l'arsenal anti-corruption.
163. L'EEG note toutefois que cette institution souffre de quelques handicaps limitant son potentiel comme outil anti-corruption. La réglementation de l'institution devrait être plus explicite et permettre des évaluations même en l'absence de consentement de la partie concernée, lorsque l'Avocat a été informé de sujets concrets de préoccupation. Ce point a toutefois été présenté par les autorités albanaises comme constitutionnellement difficile à satisfaire. L'EEG continue de penser qu'il s'agit là d'un aspect important des pouvoirs de l'Avocat ; cela irait également dans le sens des efforts actuellement déployés pour renforcer la connaissance des responsabilités et de l'autorité de l'Avocat par le public. **L'EEG recommande de mettre en place un cadre réglementaire plus explicite de l'Avocat du peuple, et de renforcer la connaissance de celui-ci par le public. De plus, l'Albanie devrait considérer la possibilité de permettre à l'Avocat du peuple de mener des évaluations de sa propre initiative.**

iii) *L'Agence des marchés publics*

164. Les marchés publics sont fortement vulnérables à la corruption compte tenu des sommes importantes en jeu. Il est de ce fait important d'assurer que les biens et services soient acquis de manière transparente avec les protections nécessaires pour prévenir un mauvais usage des ressources publiques. Les informations reçues par l'EEG indiquent que les marchés publics sont un des secteurs les plus critiques en ce qui concerne la corruption.
165. L'Agence des marchés publics supervise les achats publics en vue d'accroître la transparence et l'efficacité. La Loi sur les marchés publics est basée sur le modèle juridique produit par l'UNCITRAL, complété par les principes tirés entre autres des directives de l'Union Européenne sur les marchés publics. La législation semble fournir le cadre juridique nécessaire.
166. L'EEG estime que la contribution de l'Agence des marchés publics à la lutte contre la corruption pourrait être accrue de manière significative si certains points étaient examinés. En premier lieu, l'autonomie et la responsabilisation de l'Agence sont cruciales pour son fonctionnement. Actuellement, elle semble manquer d'autonomie, de moyens humains et de la spécialisation nécessaire pour s'acquitter efficacement de ses tâches. L'EEG a appris que, bien que l'importance d'actions de formation spécialisées pour les personnels soit largement acceptée par les représentants albanais, et que la communauté internationale a soutenu ces efforts, des problèmes structurels de personnel remettent en cause, à long terme, l'utilité de la formation à destination de l'Agence. Les mouvements de personnel à l'Agence sont importants. La stabilité du personnel, par exemple en leur donnant le statut de fonctionnaires, serait opportune. La formation devrait être institutionnalisée.
167. **L'EEG recommande de renforcer considérablement l'autonomie et la spécialisation de l'Agence des marchés publics, de donner dans la mesure du possible le statut de fonctionnaire à son personnel, d'institutionnaliser la formation, et de concentrer cette dernière sur les mesures anti-corruption.**

iv) *Ministère des Finances (Audit, services fiscaux et Douanes)*

168. L'Albanie a identifié le processus de collecte des contributions fiscales des individus et des sociétés comme propice à la corruption. Les observations et analyses concernant ce secteur sont applicables par analogie à la collecte des contributions douanières. Les contrôles sur place par les agents de l'administration fiscale constituent autant d'opportunités de pots-de-vin. Des efforts récents ont porté sur ce problème. L'EEG salue l'établissement de mécanismes de contrôles internes au niveau du Ministère des Finances, à la fois pour les agents du fisc et ceux des Douanes. Il apparaît que les mesures disciplinaires ont été appliquées largement, et que la conduite des agents s'était améliorée en conséquence. Des mesures judiciaires ont également été appliquées dans quelques rares cas, concernant toutefois – et uniquement – les agents impliqués. Aucun cas n'a été identifié dans lequel une personne a fait l'objet de poursuites pour avoir essayé sans succès de corrompre un agent. De telles poursuites seraient susceptibles d'avoir un effet dissuasif important.
169. L'EEG est d'avis que les mesures importantes prises vont dans le bon sens. En même temps, elle estime que les problèmes considérables dans ce domaine ont beaucoup à voir avec les attitudes du public. Une lutte efficace contre les irrégularités et la corruption au sein du Ministère des Finances devrait être complétée par une approche de sensibilisation du public beaucoup plus

large afin de garantir une acceptation générale de la légitime collecte des contributions fiscales (voir les recommandations ci-dessus).

v) *L'Audit suprême d'Etat (ASE)*

170. L'Audit suprême d'Etat, en tant qu'institution la plus élevée du contrôle économique et financier des biens et fonds publics, joue potentiellement un rôle majeur dans la lutte contre la corruption. Il fournit une plate-forme effective pour l'identification des phénomènes de corruption, dénoncer les pratiques et politiques inappropriées, et recommander des améliorations. Cette institution doit maintenir son indépendance tout en travaillant étroitement avec les institutions nationales afin de développer sa compréhension des types d'inconduites mis en évidence dans l'administration publique. En particulier, des relations de travail étroites avec le ministère public seraient bienvenues dans la mesure où l'EEG s'est vu informer à diverses reprises du manque d'expertise des parquets dans les domaines de l'audit ; par voie de conséquence cela peut avoir un effet négatif sur le nombre d'affaires soumises à audit.
171. Alors que l'ASE publie un bulletin d'information concernant les audits accomplis, il n'existe pas de plan disponible publiquement indiquant les objectifs à venir de l'ASE. Cela revêt une signification particulière dans la mesure où durant l'année fiscale, le Parlement peut réduire certaines ressources. Les responsabilités d'ensemble de l'ASE ne sont pas réduites de ce fait, mais il peut avoir à mener les activités planifiées avec un budget réduit. **L'EEG recommande que l'Audit suprême d'Etat, à l'issue de l'année fiscale, devrait annoncer publiquement le champ et les raisons des activités envisagées, et que l'ASE bénéficie de moyens budgétaires adéquats et prévisibles afin de pouvoir planifier et financer ses activités prévues.**

c. **Immunités**

172. L'EEG exprime sa préoccupation à l'égard du champ étendu des immunités. Elle sait qu'une utilisation étendue de ces immunités dans divers Etat en transition a été considérée comme un moyen de protection de l'indépendance de certaines institutions. Cette situation, en prévalant dans de jeunes démocraties comme l'Albanie, pourrait néanmoins avoir un impact négatif sur la lutte contre la corruption ; un équilibre équitable entre les deux catégories d'intérêts serait nécessaire. L'EEG prend note des discussions en cours en Albanie sur la limitation des immunités, et **recommande d'examiner plus avant une réduction dans la liste des catégories d'agents publics jouissant d'immunités et/ou de réduire la portée des immunités en la ramenant au minimum.**

**IV. CONCLUSIONS**

173. La corruption apparaît comme un phénomène répandu en Albanie, affectant la plupart de ses institutions. Même s'il existe des signes d'amélioration, la corruption demeure l'un des défis les plus difficiles pour les autorités albanaises. La corruption « classique » d'agents publics de l'administration du fisc, des Douanes, des marchés publics, de la santé ou de la justice constitue une source de préoccupation majeure. Toutefois, les allégations de corruption sont parfois un outil employé dans la lutte politique pour le pouvoir.
174. Ces dernières années, l'Albanie a pris des mesures de grande ampleur contre la corruption, avec des résultats impressionnants. Le développement du Plan National Anti-Corruption (le Synopsis) et la mise en place du Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC) multidisciplinaire, indiquent clairement le fort engagement - au niveau politique le plus élevé - en faveur de la lutte contre le

problème de la corruption. Il convient de mentionner également le soutien et l'assistance importants fournis par la communauté internationale.

175. Un cadre juridique généralement bon est également en place et diverses institutions clé pour la lutte contre la corruption ont fait l'objet de réformes aux fins de mesures anti-corruption. En résumé, l'Albanie a dans un premier temps développé sa législation et ses structures avec un potentiel pour s'attaquer sérieusement aux problèmes de la corruption. Il reste toutefois à s'occuper de la deuxième phase, avec la mise en œuvre de la législation et l'introduction de bonnes pratiques et procédures, notamment en ce qui concerne les enquêtes et les condamnations dans les affaires de corruption. La lutte contre la corruption en Albanie devrait également, en sus de l'accent important mis sur l'amélioration de l'administration publique, s'adresser plus largement au public et à tous ses secteurs avec des mesures de sensibilisation et éducatives. Une transparence accrue vis-à-vis du public soutiendrait ce processus.
176. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Albanie :
- i. **amender le Plan National Anti-Corruption de manière à impliquer mieux et de façon explicite la société civile et le monde des affaires dans la mise en œuvre du Plan, et renforcer la participation de la société civile et du monde des affaires aux activités du Groupe de Suivi Anti-Corruption (GSAC) ;**
  - ii. **améliorer la transparence des autorités publiques à vis-à-vis des médias et du public en général, par l'application de la législation sur l'accès aux informations et documents publics ;**
  - iii. **collecter systématiquement et traiter de façon cohérente des données concernant la corruption, en particulier dans les domaines où des problèmes particuliers sont rencontrés ;**
  - iv. **reconsidérer les structures organisationnelles de la police soient reconsidérées en vue d'établir un plus haut degré d'autonomie organisationnelle de la police ;**
  - v. **mettre en place des formations et actions éducatives spécialisés pour la police, les procureurs et la police judiciaire en matière de corruption (en particulier ses typologies et la dimension internationale) et ses liens avec les infractions connexes ;**
  - vi. **envisager la mise en place des conditions pour l'emploi de moyens spéciaux d'enquête dans les affaires graves de corruption, en gardant à l'esprit la nécessité de respecter le principe de proportionnalité et les garanties constitutionnelles et juridiques existantes ;**
  - vii. **améliorer la condition des juges, en particulier ceux des tribunaux de districts, et reconsidérer le système actuel d'évaluation des juges – dans son cadre constitutionnel – afin de développer un mécanisme de responsabilité des juges dépourvu d'interférences injustifiées avec leur indépendance et leur impartialité ;**
  - viii. **mettre en place un cadre réglementaire plus explicite de l'Avocat du peuple, et renforcer la connaissance de celui-ci par le public. De plus, l'Albanie devrait**

considérer la possibilité de permettre à l'Avocat du peuple de mener des évaluations de sa propre initiative ;

- ix. **renforcer considérablement l'indépendance et la spécialisation de l'Agence des marchés publics, donner dans la mesure du possible le statut de fonctionnaire à son personnel, institutionnaliser la formation, et concentrer cette dernière sur les mesures anti-corruption;**
  - x. **faire en sorte que l'Audit suprême d'Etat, à l'issue de l'année fiscale, annonce publiquement le champ et les raisons des activités envisagées, et que l'ASE bénéficie de moyens budgétaires adéquats et prévisibles afin de pouvoir planifier et financer ses activités prévues ;**
  - xi. **examiner plus avant une réduction dans la liste des catégories d'agents publics jouissant d'immunités et/ou de réduire la portée des immunités en la ramenant au minimum.**
177. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de l'Albanie à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.
178. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de l'Albanie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 30 juin 2004.

## ANNEXE I

### CODE PENAL DE L'ALBANIE

#### Chapitre VIII

##### « Des atteintes à l'autorité de l'Etat »

###### Section I : « Infractions pénales contre l'activité de l'Etat commises par les citoyens (albanais) »

###### Article 244, Propositions de rémunération faites à un agent en charge d'une fonction publique:

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de trois années d'emprisonnement, le fait de proposer une rémunération, des cadeaux ou autres avantages à un agent en charge d'une fonction publique ou d'un service public, si ce dernier entreprend d'agir ou de s'abstenir d'agir pour accomplir un acte lié à l'exercice de son devoir ou de sa fonction, ou d'utiliser son influence envers d'autres autorités, en vue d'assurer des faveurs, courtoisies ou tout autre avantage, »*

###### Article 245, Rémunération donnée à des agents en charge d'une fonction publique :

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de cinq années d'emprisonnement, le fait de rémunérer ou donner d'autres avantages à un agent en charge d'une fonction publique ou d'un service public pour qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte lié à l'exercice de son devoir ou de sa fonction, ou d'utiliser son influence envers d'autres autorités, en vue d'assurer des faveurs, courtoisies ou tout autre avantage, »*

###### Section II : « Infractions pénales contre l'activité de l'Etat commises par les agents publics »

###### Article 248, Abus de fonction:

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de sept années d'emprisonnement, le fait pour un employé en charge d'une fonction publique ou d'un service public d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir de manière délibérée des actes ou une non action contraires à la loi et qui constituent un non-accomplissement du devoir, lorsqu'il en résulte de graves conséquences pour les intérêts légitimes de l'Etat et des citoyens »*

###### Article 256, détournement de contributions d'Etat:

*« Le détournement de contributions, subsides ou financements octroyés par l'Etat ou des institutions nationales pour être consacrés à des travaux et activités d'intérêt public, est passible d'une amende ou d'une peine maximale de trois années d'emprisonnement »*

###### Article 257, prise illégale d'intérêts:

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de quatre années d'emprisonnement, le fait pour une personne en charge d'une fonction publique ou d'un service public de - directement ou indirectement - détenir, maintenir ou bénéficier d'intérêts quelconques dans une entreprise ou une opération dans laquelle l'intéressé au moment de l'acte, agissait en sa qualité de cadre, administrateur ou liquidateur »*

Article 258, Atteintes à l'égalité des participants à une soumission ou adjudication publique:

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de trois années d'emprisonnement, le fait pour un employé en charge d'une fonction publique ou d'un service public, de contrevenir aux lois qui réglementent la liberté de participation et l'égalité des citoyens à l'occasion de soumissions ou adjudications publiques, afin de procurer un avantage ou des bénéfices illégaux à des tiers »*

Article 259, demande de pots-de-vin:

*« Est passible d'une amende ou d'une peine maximale de sept années d'emprisonnement, le fait pour une personne en charge de fonctions publiques ou d'un service public de demander ou exiger une rémunération indue ou qui excède le montant permis par la loi »*

Article 260, prise de pots-de-vin:

*« Est passible d'une peine de trois à dix années d'emprisonnement, le fait pour une personne en charge de fonctions publiques ou d'un service public, au cours de l'exercice de ses fonctions, de recevoir une rémunération, des cadeaux ou autres avantages pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte en relation avec la fonction ou le service, afin de procurer à autrui des faveurs, gratifications, emplois et autres avantages »*

## **Chapitre IX**

### **« Des atteintes à la justice »**

Article 319, demande et prise illégale de rémunération:

*« Est passible d'une peine de cinq à dix années d'emprisonnement, le fait pour un juge, procureur, avocat, expert ou arbitre assigné à une affaire, de demander ou de recevoir illégalement une rémunération, des cadeaux ou autres avantages, ainsi que le fait de promettre de les recevoir, avec l'intention d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte en relation avec la fonction. »*

*Est passible d'une peine maximale de trois années d'emprisonnement, le fait pour une personne intéressée à l'affaire ou pour toute autre personne d'agir en tant qu'intermédiaire avec une rémunération, des cadeaux ou autres avantages au bénéfice des personnes citées au premier paragraphe de cet article. »*

Article 328, Rémunération et promesses:

*«Constitue une contravention pénale et est passible d'une amende ou d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement, le fait de proposer ou de remettre une somme d'argent, de promettre des emplois ou autres faveurs sous une forme quelconque, avec l'intention de recueillir des signatures pour la présentation d'un candidat, pour obtenir le vote en faveur ou contre un candidat ou pour prendre part ou s'abstenir de prendre part à des élections.*

*Le fait d'accepter une somme d'argent, des promesses ou autres faveurs en vue de commettre les actes ci-dessus constitue une contravention pénale passible d'une amende ».*