

Strasbourg, 2 décembre 2004

**Public**  
**Greco RC-I (2004) 11F**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité sur l'Albanie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 21<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 29 novembre - 2 décembre 2004)

## I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle sur l'Albanie (Greco Eval I Rep (2002) 9F) lors de sa 12<sup>e</sup> Réunion Plénière (9-13 décembre 2002). Il a été rendu public par le GRECO le 13 décembre 2002, suite à l'autorisation des autorités albanaises.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités albanaises ont soumis, le 9 août 2004, leur Rapport de Situation (Rapport RS) sur les mesures prises pour se conformer aux recommandations.
3. Lors de sa 19<sup>e</sup> Réunion Plénière (28 juin - 2 juillet 2004), le GRECO a chargé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, la République Tchèque et les Pays-Bas de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignées M<sup>me</sup> Karin BINDEROVA, au titre de la République Tchèque, et M<sup>me</sup> Tania VAN DIJK, au titre des Pays-Bas. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (Rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 21<sup>ème</sup> Réunion Plénière (29 novembre – 2 décembre 2004).
5. Conformément à l'article 15 paragraphe 6 du Statut du GRECO et à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités albanaises et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation.

## II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 11 recommandations à l'Albanie. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

### **Recommandation i.**

7. *Le GRECO recommande d'amender le plan national anticorruption 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 de renforcer la participation de la société civile et du monde des affaires aux activités du groupe de suivi anticorruption (GSAC).*
8. Les autorités albanaises ont indiqué que les mesures pour prévenir et combattre la corruption restaient en tête des priorités du gouvernement et qu'une attention particulière était accordée à la coopération avec la société civile et le monde des affaires.
9. Pour impliquer encore davantage la société civile et le secteur commercial dans les activités du Groupe de suivi anticorruption (GSAC), des auditions avec des représentants des milieux d'affaires, de la société civile et des syndicats sont organisées lors des réunions du Conseil du GSAC. L'arrêté n° 252 du Premier ministre, en date du 23.09.2002, a modifié la structure du GSAC, notamment pour que la Coalition albanaise contre la corruption (CACC) - réseau de coordination de la société civile qui rassemble plus de 160 ONG et des délégués des principales organisations du monde des affaires - soit membre à part entière du Bureau du groupe.

10. En outre, la société civile et les milieux d'affaires ont participé activement à un grand nombre de projets/activités visant à prévenir et combattre la corruption, en particulier à la révision du Plan d'action anticorruption (2003) ainsi qu'à la mise en œuvre de projets particuliers, tels que des études et la rédaction d'une législation dans les domaines de la sensibilisation, de l'éducation et des politiques à adopter. Les autorités albanaises ont communiqué une liste d'activités pertinentes.
11. Le GRECO note que l'implication de la société civile et du secteur des affaires dans le plan national anticorruption et les activités du GSAC s'est considérablement développée. Il encourage l'Albanie à poursuivre ces efforts louables.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO recommande d'améliorer la transparence des autorités publiques vis-à-vis des médias et du public en général, par l'application de la législation sur l'accès aux informations et documents publics.*
14. Les autorités albanaises ont rappelé que l'article 23 de la Constitution garantit le droit à l'information, y compris le droit d'obtenir des informations sur les activités des pouvoirs publics. Les autorités se sont référées également au « Code de procédure administrative » (1999) et à la « Loi sur le droit à l'information relatif aux documents officiels » (1999).
15. Les autorités ont ajouté qu'une nouvelle loi «sur la déclaration et l'audit des biens et les obligations financières des élus et de certains agents publics » (2003) contribuait à accroître la transparence, les données obtenues au moyen de ces déclarations étant en principe à la disposition du public.
16. De surcroît, chaque ministère a établi, en 2002/2003, un porte-parole, des services de relations publiques, des sites Internet, etc., ayant pour fonction de communiquer quotidiennement des données détaillées sur ses activités. En outre, un groupe de travail établi en 2003 - dirigé par le vice-ministre de l'Economie - a indiqué que des Bureaux d'information publique seraient ouverts dans toutes les institutions administratives centrales, pour informer le grand public. Des ateliers de formation sur la législation relative à l'information publique sont prévus à l'intention des agents chargés de cette information au niveau des collectivités locales et du personnel judiciaire.
17. Le GRECO se félicite des mesures dont il est fait état en vue d'améliorer la transparence des pouvoirs publics vis-à-vis des médias ainsi que de la population en général. L'établissement d'un porte-parole dans chaque ministère est particulièrement intéressant. Il semble que la réforme ait été axée principalement sur les ministères et que des progrès soient encore nécessaires en ce qui concerne, par exemple, les institutions centrales et les collectivités locales.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

19. *Le GRECO recommande de collecter systématiquement et traiter de façon cohérente des données concernant la corruption, en particulier dans les domaines où des problèmes particuliers sont rencontrés.*

20. Les autorités albanaises ont signalé que la « Commission tripartite sur l'échange s d'informations et la coopération sur les données en matière de corruption » (2003) avait pour but l'échange de connaissances sur la corruption. Les parties à la commission (ministre d'Etat auprès du Premier ministre, procureur général et CACC) échangent des informations, entre autres, sur les infractions concernant la corruption et des abus de pouvoir. Chaque partie et institution est responsable de la collecte et du traitement des données qui relèvent de sa compétence. L'office du ministre d'Etat chargé de la coordination recueille officiellement ces données auprès de toutes les institutions du gouvernement central et en rend compte à la « commission tripartite ». D'octobre 2003 à mai 2004, la commission a organisé de nombreuses réunions et procédé à plusieurs analyses. Selon les chiffres disponibles, en 2003, des poursuites ont été engagées contre 255 personnes, dont 224 ont été mises en examen pour des infractions pénales relatives à la corruption; 107 personnes sont passées en jugement et 92 ont été condamnées. Pour la période de janvier à mai 2004, les institutions de l'administration centrale ont indiqué que 138 personnes avaient fait l'objet de poursuites pour des infractions liées à la corruption (9 d'entre elles étant des officiers de police de haut rang).
21. Depuis 2000, la Direction de la coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent réunit et traite les rapports sur les transactions suspectes concernant des affaires de blanchiment, dans lesquelles la corruption pourrait également faire partie des infractions principales. L'Audit suprême de l'Etat transmet au ministère public les affaires relevant de sa compétence, dès lors qu'une infraction ayant trait à la corruption y a été détectée. Pour garantir la transparence, les rapports et autres informations pertinentes sont rendus publics. Le ministère de la Justice a établi, en étroite coopération avec le ministère de l'ordre public, le parquet et les tribunaux, les critères applicables aux informations à recueillir et traiter à des fins statistiques, y compris celles qui portent sur des infractions liées à la corruption. Depuis 2002, un recueil général annuel de statistiques est publié par le ministère de la Justice.
22. Le GRECO se félicite des progrès importants dont ont rendu compte les autorités albanaises quant à la collecte et au traitement cohérents de données relatives à la corruption émanant de toutes les institutions du gouvernement central. Le rassemblement de ces informations au niveau central par l'office du ministre d'Etat et les travaux de la « commission tripartite » qui y font suite semblent être un pas en avant considérable. Toutefois, les activités en étant à leurs phases initiales, le GRECO ne peut que conclure que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

24. *Le GRECO recommande de reconsidérer les structures organisationnelles de la police en vue d'établir un plus haut degré d'autonomie organisationnelle de cette dernière.*
25. Les autorités albanaises se sont référées à la « Loi sur la police d'Etat » (1999), qui définit le rôle de la police sous l'autorité du ministre de l'ordre public. En outre, le principe de l'autonomie organisationnelle de la police d'Etat a été reconnu, avec l'adoption de la « Loi sur les grades dans la police d'Etat » (2000), qui définit les critères relatifs aux profils de carrière et aux grades. Cette loi et une décision du Conseil des ministres (n° 64/2001) ont mis en place un système de grades applicable à toutes les forces de police d'Etat. Il est envisagé également d'harmoniser les grades

des membres de ces forces de police avec leurs fonctions, de manière à renforcer l'indépendance et l'autonomie de la police.

26. Les autorités ont indiqué en outre que des changements organisationnels dans la structure de la police avaient été introduits en 2004 (ou sont en cours d'introduction), notamment l'établissement d'une Direction des délits économiques et de la corruption, d'une Direction du crime organisé et de la protection des témoins, ainsi que d'un Groupe d'action contre le crime organisé, tous trois étroitement liés aux services du ministère public. De surcroît, le Conseil des ministres a adopté un décret (n° 82/2004) en application duquel la Direction générale de la police d'Etat a été installée dans de nouveaux locaux en vue de renforcer et consolider son autonomie administrative et organisationnelle.
27. Les autorités albanaises ont déclaré qu'à la suite des changements susmentionnés, la police était moins tributaire des influences politiques ; les pouvoirs du Ministère de l'ordre public ont trait, pour l'essentiel, à la mise en œuvre des politiques gouvernementales.
28. Le GRECO se félicite des mesures indiquées par l'Albanie, ayant pour but d'améliorer les structures organisationnelles de la police et sa capacité de combattre la corruption. La recommandation était axée sur l'autonomie de la police vis-à-vis de la sphère politique (eu égard notamment au fait que le ministre de l'ordre public peut faire usage de pouvoirs opérationnels dans des cas particuliers). Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure les autorités albanaises ont pris en compte cet aspect spécifique.
29. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

30. *Le GRECO recommande de mettre en place des formations et actions éducatives spécialisées 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.*
31. Les autorités albanaises ont indiqué qu'en 2003/2004, une formation spécialisée dans la lutte contre la corruption et l'utilisation de techniques d'investigation avait été dispensée à 101 agents de police. Sept sessions de formation de ce type ont été organisées par l'Académie de police avec le concours d'Organisations internationales et d'Etats. L'un des principaux sujets des programmes a été la corruption dans les institutions publiques et au sein de la police. En coopération avec l'Ecole des magistrats, trois sessions de formation organisées en 2003 ont eu pour thème « les infractions pénales relatives à la corruption et la méthodologie des enquêtes pertinentes » : 60 procureurs et agents de la police judiciaire y ont participé. Plusieurs activités de formation ont été menées en 2003/2004 par l'Ecole des magistrats à l'intention des juges et procureurs, en particulier sur les délits économiques, la corruption, les techniques d'enquête, les offres, la saisie et la confiscation des produits du crime, avec l'aide du Conseil de l'Europe. En outre, deux sessions de formation se sont tenues au cours du premier semestre 2004 sur « les infractions pénales dans le domaine de la fiscalité et de la criminalité économique » ; près de 60 agents publics de la Direction des impôts et de la Direction de la police de Tirana (division de la criminalité économique) et procureurs de la division de la criminalité économique du parquet de Tirana y ont assisté. Enfin, le département de la coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent a également organisé plusieurs sessions de formation en 2003/2004.
32. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

33. *Le GRECO 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.*
34. Les autorités albanaises ont fait savoir qu'à la suite d'amendements (n° 9187) apportés en 2004 au « Code de procédure pénale », la loi prévoyait le recours à des moyens d'enquête spéciaux tels que : les écoutes dans les lieux publics et privés, la simulation d'actes, l'infiltration clandestine, etc. (articles 2, 3, 4 et 7 de la loi). Ces méthodes peuvent être utilisées lors d'enquêtes sur des infractions liées à la corruption. Les autorités ont déclaré que ces nouveaux moyens spéciaux contribuaient à la qualité des investigations et à une augmentation du nombre de personnes condamnées pour corruption et participation au crime organisé.
35. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vii.**

36. *Le GRECO recommande d'améliorer la condition des juges, en particulier ceux des tribunaux de district, et de 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.*
37. Les autorités albanaises ont indiqué qu'un certain nombre d'amendements aux lois existantes avaient porté sur des questions relatives aux émoluments des juges et procureurs et à l'organisation judiciaire. Depuis septembre 2003, un nouveau système de rémunération est applicable aux juges et procureurs et leur traitement a augmenté d'au moins 40 pour cent. En conséquence, le traitement minimum d'un juge ou d'un procureur est égal à celui d'un haut fonctionnaire de l'administration publique (directeur d'un service ministériel, etc.) et augmente progressivement selon le niveau des juridictions. Les magistrats peuvent également percevoir une indemnité supplémentaire en cas d'horaires de travail inhabituels. En outre, des projets pilotes en cours d'exécution pour améliorer les conditions de travail et le fonctionnement de l'administration judiciaire, qu'il s'agisse des tribunaux ou des organes de poursuites, serviront de modèle à une organisation normalisée et actualisée. Enfin, le Haut conseil de la justice a pris des mesures pour standardiser les modalités de désignation des juges et la gestion de leur carrière. Une révision du système d'évaluation est également en cours. Une réglementation actuellement rédigée en coopération avec le Conseil de l'Europe introduira un nouveau système d'appréciation des capacités professionnelles des juges, qui sera conforme aux normes internationales. La réglementation sera soumise au Haut conseil de la justice pour approbation en 2004.
38. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation viii.**

39. *Le GRECO 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.*

40. Les autorités albanaises ont rappelé que l'Avocat du peuple (médiateur) était une institution récente, qui n'a que quatre ans d'expérience. Certains amendements à la loi sur « l'Avocat du peuple » seront élaborés, afin de lui attribuer des pouvoirs plus contraignants s'agissant des institutions publiques, qui lui permettront notamment de suspendre des décisions administratives et d'infliger des sanctions. En ce qui concerne les évaluations de la propre initiative du médiateur, le seul changement prévu a trait aux personnes juridiquement incapables (mineures et handicapées), dans le cas desquelles l'Avocat du peuple n'aurait pas besoin d'un consentement pour ouvrir une procédure. En outre, une politique de couverture de haut niveau dans les médias et de relations ouvertes avec le public est appliquée depuis juin 2000. Tous les rapports sont rendus publics sur le site Internet de l'Avocat du peuple. Des « journées portes ouvertes » ont été organisées en vue de développer ces relations avec le public. Une coopération a également été établie avec les médias nationaux et locaux, ainsi qu'avec les ONG, pour une sensibilisation accrue de la population. Le nombre de plaintes a augmenté à la suite de ces efforts constants de sensibilisation. En 2003, environ 4 000 requêtes ont été introduites et 20 à 25 pour cent d'entre elles ont conduit à l'adoption de mesures par le médiateur.
41. Le GRECO note que les autorités albanaises ont entrepris d'amender la réglementation concernant le médiateur pour renforcer ses pouvoirs. Le GRECO réaffirme sa position d'après laquelle il serait préférable que le médiateur puisse engager une action sans le consentement de la personne affectée en matière de corruption. Il se félicite des progrès accomplis en ce qui concerne la sensibilisation du public et note que le nombre de plaintes a spectaculairement augmenté.
42. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

43. *Le GRECO recommande de renforcer considérablement l'indépendance 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 anticorruption.*
44. Les autorités albanaises ont signalé qu'à la suite des amendements (n° 9064) apportés en 2003 à la « Loi sur les marchés publics », l'Agence des marchés publics (AMP) se définit comme une entité juridique distincte, ayant son budget propre. Toutefois, l'AMP est toujours placée sous l'autorité du Cabinet du Premier ministre, qui désigne et révoque son directeur. Dans la perspective de l'harmonisation de la législation sur les marchés publics avec le droit de l'Union européenne, le statut du directeur sera réexaminé. Les employés, cadres et experts de l'agence sont couverts par la loi « sur le statut des fonctionnaires ». Les effectifs sont passés de 20 en 2002 à 25. Une nouvelle structure de l'AMP est en place depuis l'adoption de la décision n° 45, du 11.03.2003, du Conseil des ministres « sur les structures et le personnel de l'AMP ». Des séminaires de formation ont été organisés à l'intention de membres sélectionnés de ce personnel, soit à l'étranger soit en coopération avec l'Institut de formation de l'administration publique (IFAP), y compris sur des questions de lutte contre la corruption. L'AMP a organisé diverses sessions de formation destinées aux agents des organes compétents dans le domaine des marchés publics sur la législation et les normes pertinentes et elle continue à le faire, parfois en coopération avec l'IFAP. Enfin, les autorités ont déclaré que les informations relatives aux marchés publics étaient désormais publiées sur le site Internet de l'AMP.

45. Le GRECO a pris note des mesures signalées. Il a constaté avec satisfaction que la spécialisation de l'AMP et la formation de son personnel s'amélioreraient. Le GRECO se félicite que l'AMP soit devenue une entité juridique distincte ayant son budget propre et que ses agents aient le statut de fonctionnaire. Toutefois, il relève avec préoccupation que l'AMP est toujours placée sous l'autorité du Premier ministre. L'indépendance de cet organe pourrait encore être renforcée.
46. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

47. *Le GRECO recommande de 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.*
48. Les autorités albanaises ont rappelé que l'Audit suprême d'Etat (ASE) était soumis à l'obligation constitutionnelle de rendre compte de ses activités au parlement au début de l'année fiscale (article 164 de la Constitution). Les objectifs de l'année à venir figurent dans les rapports d'activités annuels, de même que l'indication des organes qui feront l'objet d'un audit et des ressources financières requises pour mener à bien les tâches correspondantes. Le rapport est rendu public et disponible sur le site Internet de l'ASE. En outre, des conférences de presse sont tenues régulièrement. De surcroît, en application de l'article 3 de la loi « sur l'Audit suprême d'Etat » (1997), l'ASE est financé dans le cadre du budget de l'Etat, au moyen d'une ligne distincte qui lui est affectée. Le projet de budget est soumis par l'ASE à la commission des questions économiques, financières et de privatisation, qui le présente au parlement pour approbation. Le budget a été augmenté d'1,23 % de 2002 à 2003 et de 14,6 % de 2003 à 2004. Il s'élevait en 2004 à 200 275 000 leke (environ 1 600 000€) et il est considéré comme adéquat pour les activités prévues de l'ASE.
49. Le GRECO note, d'une part, qu'aucun changement de procédure n'a été mis en œuvre comme le suggérerait la recommandation et que le système d'approbation budgétaire peut toujours entraver l'exécution des activités figurant au programme. D'autre part, le GRECO se félicite de l'augmentation du budget, qui aidera l'ASE à s'acquitter de ses fonctions.
50. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xi.**

51. *Le GRECO 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.*
52. Les autorités albanaises ont indiqué que la teneur de la recommandation xi a été intégrée au Plan d'action albanais pour prévenir et combattre la corruption, 2003-2004, sous le titre « révision du système d'immunités et des dispositions relatives à l'acquisition de l'immunité et à sa levée pour des motifs d'activités de corruption alléguées ». Toutefois, la réduction des catégories d'agents publics jouissant d'immunités demanderait des modifications de la Constitution, et elle est toujours à l'étude. Néanmoins, en ce qui concerne la portée des immunités, des initiatives nouvelles en matière de législation tendent à réduire certains aspects des immunités pour des

catégories données de fonctionnaires, par exemple les juges et les procureurs. Le parlement sera saisi des projets de loi pour approbation d'ici à la fin de l'année 2004 ou au début de l'année 2005. De plus, la manière de réviser la liste des agents publics couverts par des immunités fait l'objet d'un débat général parmi les politiques et, selon une conviction très répandue, elles ne devraient plus couvrir, à l'avenir, les infractions liées à la corruption. Les autorités albanaises ont souligné que la question de la levée de l'immunité se pose seulement dans les cas où il y a inculpation. Elle n'empêche pas les autorités de mener une enquête et de recueillir des éléments de preuve.

53. Le GRECO prend note des efforts mentionnés pour réduire le nombre d'agents publics jouissant d'immunités et relève avec satisfaction que le gouvernement examine sérieusement la question, telle que figurant dans le Plan d'action albanais.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

55. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Albanie a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante presque la moitié des recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle.** Les recommandations i, v, vi et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, viii, ix et x ont été partiellement mises en œuvre.
56. Le GRECO invite le chef de la délégation de l'Albanie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations ii, iii, iv, viii, ix et x le 31 mai 2006 au plus tard.