

Strasbourg, 18 mars 2005

Public
Greco Eval II Rep (2004) 8F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur l'Albanie

Adopté par le GRECO
lors de sa 22^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2005)

I. INTRODUCTION

1. L'Albanie est le 14^e membre du GRECO à être examiné dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après "l'EEG") était composée de M. Gerassimos FOURLANOS, juge près la Cour d'appel d'Athènes (Grèce), M. Henrik HORN, Conseiller, Ministère de la Justice (Norvège) et Mme Eline WEEDA, chargée de mission à la Direction générale des enquêtes, Ministère de la Justice (Pays-Bas). Accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, cette Equipe d'Evaluation du GRECO s'est rendue en Albanie, du 11 au 15 octobre 2004. Préalablement à cette mission, les experts de l'EEG avaient reçu une réponse détaillée au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 8E) ainsi que des extraits de la législation pertinente.
2. L'EEG a rencontré des responsables des services de l'administration suivants : le Conseil de suivi de la lutte contre la corruption ; le Cabinet et l'Unité anti-corruption du Ministère d'État de la coordination ; la Direction générale de la codification du Ministère de la Justice ; la Direction des audits internes et la Direction générale de la police du ministère de l'Ordre public ; la Direction de la coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent, la Direction des affaires juridiques, la Direction générale des audits internes et la Direction de la comptabilité du Ministère des Finances ; la Direction des audits internes et des enquêtes de la Direction générale de l'administration fiscale, la Direction des audits internes de la Direction générale des douanes, l'Agence des marchés publics, le Département de l'administration publique ; l'Inspection du Conseil Supérieur de la Justice, le Tribunal d'instance de Tirana ; la Direction de la lutte contre la criminalité organisée du Bureau du Procureur général et la Direction de la criminalité économique du Bureau du Procureur de Tirana ; les services du Médiateur ; la Cour des Comptes ; la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine ; la Banque nationale d'Albanie et la Municipalité de Tirana. L'EEG a rencontré, en outre, des représentants du Groupement des huissiers, de la Chambre de commerce et d'industrie, du Conseil albanais de l'industrie agro-alimentaire, de la Chambre des experts comptables certifiés et de la Coalition d'Albanie pour la lutte contre la corruption (ACAC).
3. Le Deuxième Cycle d'Evaluation se déroule du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, conformément à l'article 10.3 du statut du GRECO, et la procédure d'évaluation porte sur les thèmes suivants :
 - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de capitaux/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 13, 19, paragraphe 3, et 23 de la Convention¹ ;
 - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;
 - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19, para. 2, de la Convention.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses apportées par les autorités albanaises au questionnaire, et des informations fournies lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités albanaises pour se mettre en conformité avec les obligations découlant des dispositions visées au paragraphe 3 *supra*. Le présent rapport brosse d'abord, pour chaque thème, un tableau de la situation, puis se

¹ L'Albanie a ratifié cette Convention le 19.7.2001, sans réserve ni déclaration, laquelle est entrée en vigueur le 01.07.2002.

livre à une analyse critique. Les conclusions renferment une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à l'Albanie pour que celle-ci améliore son degré de conformité aux dispositions sous revue.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Mesures provisoires

5. En vertu de l'article 274/2 du code de procédure pénale (CPP), relatif à la "saisie préventive", un juge peut, à la demande du procureur, ordonner la saisie d'objets, de produits du crime et de tout autre bien susceptible de confiscation. Selon les autorités albanaises, pareille saisie d'objets ou de produits peut être ordonnée quel qu'en soit le propriétaire. Les articles 208-220 CPP visent la mise sous séquestre d'objets présentant une "valeur probatoire". L'article 210 CPP vise les décisions de mise sous séquestre – laquelle peut également être ordonnée par un procureur en cas d'urgence, sous réserve d'une décision de justice ultérieure approuvant la mise sous séquestre – de documents et d'archives de banque, de titres de valeurs mobilières et de sommes déposées sur des comptes courants. La communication, le gel et la saisie de données bancaires, financières et commerciales, ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation du tribunal ou de la Direction de la coordination de la lutte contre le blanchiment d'argent (CRF) auprès du Ministère des Finances, laquelle transmet ensuite le dossier en vue de son approbation en justice. En vertu de l'article 300 CPP, les officiers de police judiciaire peuvent, en cas d'urgence et lorsque le procureur n'est pas autorisé à intervenir en urgence, saisir des "preuves matérielles", telles que définies à l'article 190 CPP (biens constituant des instruments du crime, ou susceptibles d'être en lien avec des infractions pénales, ou encore constituant les produits d'infractions pénales).
6. S'agissant des mesures administratives, la CRF peut ordonner le blocage ou le gel temporaire de transactions financières. Toutefois, la suspension ne peut excéder 72 heures. La CRF a reçu, de 2001 à 2004, quelque 41 000 rapports dont 94 concernaient des transactions douteuses. Sur ce total, 15 ont été transmis au Bureau du procureur général. La CRF a bloqué les transactions dans six cas et gelé 56 comptes bancaires, représentant une valeur totale de 2 136 226€, 1 814 703 dollars et 4 116 438 leks. La CRF a également gelé les avoirs d'un complexe immobilier de deux tours situées à Tirana.
7. Il n'y a pas de règles spécifiques pour la gestion des biens saisis, laquelle est du ressort de l'autorité judiciaire. Toutefois, lors de la visite de l'EEG, les autorités albanaises élaboraient un projet de loi visant à conférer l'administration et le recouvrement des produits saisis à un organisme spécialisé.²
8. Il n'y a pas de distinction, lors de la procédure d'enquête d'une infraction pénale, entre l'enquête portant sur le montant total des éléments constituant l'infraction et l'enquête sur les produits ayant résulté de l'infraction ou sur les biens détenus par les personnes soupçonnées.³

² L'article 36 de la loi n° 9284 du 30.9.2004, relative à la prévention et à la lutte contre la criminalité organisée, prévoit la création d'une Agence pour l'administration des avoirs saisis et confisqués, qui sera réglementée par une décision du Conseil des ministres.

³ Cependant, la loi n° 9284 du 30.9.2004, relative à la prévention et à la lutte contre la criminalité organisée, renferme des dispositions précises sur les enquêtes menées sur les moyens financiers, le patrimoine, les activités économiques, le train de vie et les sources de revenu des personnes impliquées dans des activités de crime organisé et de terrorisme ou d'autres crimes graves (hors corruption), visés par ailleurs par ladite loi.

9. Il est possible d'avoir recours à des moyens d'enquête spéciaux dans les cas de corruption, selon la gravité de l'infraction, en application de la loi n° 9187 du 12.02.04 portant amendement du code de procédure pénale de 1995. Selon les autorités albanaises, certaines techniques d'enquête spéciales (simulation d'actes criminels) sont également appliquées en cas de trafic d'influence et d'infractions comptables..

Confiscation

10. L'article 30 du code pénal (CP), tel que modifié par la loi n° 9086 du 19.6.2003, prévoit la possibilité de prononcer, à titre de sanction supplémentaire, la "confiscation des moyens ayant servi à commettre une infraction pénale et des produits en ayant résulté", à l'encontre d'une personne ayant commis une infraction pénale ou une contravention. Selon la loi, la confiscation peut être appliquée à titre exclusif, sans condamnation à une peine d'emprisonnement ou à une amende, lorsque l'une et l'autre sont jugées inadaptées par les juges et que le législateur a prévu une peine d'emprisonnement d'au maximum trois ans. Selon l'article 482 du CPC, dans tous les cas, les décisions concernant la confiscation sont inscrites au casier judiciaire.⁴ En vertu de l'article 36 CP, la confiscation est obligatoire et applicable aux objets utilisés ou destinés à l'être pour commettre une infraction (instruments), aux produits directs et indirects, transformés ou fusionnés de cette infraction, aux rémunérations données ou promises en contrepartie de la commission d'une infraction, à tout autre bien (meuble ou immeuble, sous la forme d'un objet ou d'un bien matériel, d'argent ou de valeurs mobilières), dont la valeur correspond aux produits de l'infraction pénale, ainsi qu'aux objets dont la production, l'utilisation, la possession ou l'aliénation constitue une infraction pénale. Les dépenses afférentes à l'obtention des produits de l'infraction pénale ne sont pas déductibles. Il incombe au procureur ou au juge, qui peut désigner des experts, d'évaluer la valeur réelle de l'avantage économique obtenu du fait de l'infraction pénale.
11. Exception faite des objets dont la production, l'utilisation, la possession ou l'aliénation constitue une infraction pénale, une mesure de confiscation ne peut être prononcée qu'en relation avec une condamnation.⁵ Les autorités de poursuite doivent établir un lien entre l'infraction principale et les avoirs criminels. Il n'y a pas de répartition de la charge de la preuve (en relation avec une condamnation) pour aider les autorités à identifier des produits de la corruption susceptibles de confiscation.

Tierces parties

12. Les biens détenus par un tiers sont confisqués dès lors qu'il est établi que leur transfert ou leur altération a été effectué pour dissimuler leur origine et le fait que leur propriétaire ne les a pas obtenus légalement. En application de l'article 36/3 CP, si les produits d'un crime ont été fusionnés avec des biens légalement acquis, ces derniers sont confisqués à hauteur de la valeur des produits de l'infraction pénale. Il incombe au ministère public de prouver le lien entre les produits criminels et l'accusé. Si le ministère public parvient à prouver l'origine frauduleuse des produits, il peut demander à la justice de les confisquer, même si les produits sont la propriété de

⁴ En outre, l'EEG a été informée que le nouveau projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, qui a été adopté par décision du Conseil des ministres du 13.1.2005 (communiqué à l'EEG en langue albanaise uniquement), prévoit la saisie ou la confiscation des produits de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent pour les personnes morales. Dans de tels cas, toutes les décisions sur la confiscation seront également inscrites au casier judiciaire.

⁵ En cas de blanchiment d'argent (article 287/3 CP), la confiscation des produits du crime est prononcée "même lorsque la personne ayant commis l'infraction pénale à l'origine desdits produits ne peut pas comparaître en qualité d'accusé, ne peut pas être condamnée, qu'il existe une cause qui annule l'infraction pénale ou que l'une des conditions donnant lieu à des poursuites pénales pour ce type d'infraction n'est pas réunie".

parents proches ou du conjoint de l'accusé. Une fois la décision adoptée, le propriétaire des biens peut répondre du délit de "blanchiment des produits d'un crime" (article 287 CP).

Statistiques

13. Le système actuel des statistiques judiciaires ne permet pas d'enregistrer le nombre d'affaires pénales ayant conduit au gel, à la saisie et à la confiscation d'instruments, de produits et de biens équivalents à ces produits, ni leur valeur, y compris en ce qui concerne les affaires de corruption.⁶

Blanchiment d'argent

14. L'infraction pénale de blanchiment visée à l'article 287 CP est du type « toute infraction » (s'applique quelle que soit l'infraction principale). Toutefois, elle ne couvre pas explicitement l'auto-blanchiment. Les poursuites sont possibles même lorsque la personne qui commet l'infraction principale ne peut pas comparaître en qualité d'accusé ou ne peut pas être condamnée, qu'il existe une cause qui annule l'infraction pénale ou que l'une des conditions donnant lieu à des poursuites pénales pour ce type d'infraction n'est pas réunie.⁷ Les dispositions en question ne précisent pas explicitement les obligations en matière de preuve aux fins de l'inculpation et de la condamnation pour blanchiment d'argent (par rapport à l'infraction principale). Au cours des trois dernières années, aucune affaire de blanchiment en relation avec des faits de corruption n'a été jugée. L'article 3 de la loi n° 8610 du 17.5.2000 relative à la prévention du blanchiment d'argent dispose que les "sujets ayant obligation de signaler" peuvent être des personnes physiques ou morales, dont les activités sont précisées dans le code civil. Il peut s'agir d'établissements financiers, d'établissements commerciaux non financiers désignés et de professions, tels que visés précisément par la loi. Le défaut de communication de renseignements demandés ou de signalement de faits présumés ou d'infractions pénales, en relation avec le blanchiment d'argent, des actes de terrorisme ou le financement du terrorisme, constitue une contravention administrative lorsqu'il ne relève pas d'une infraction pénale, et est passible d'une amende.

Coopération internationale

15. Le cadre juridique de l'entraide judiciaire internationale relative aux mesures provisoires et à la confiscation des produits du crime repose sur les dispositions pertinentes du code pénal et du code de procédure pénale, ainsi que sur les traités internationaux en vigueur en Albanie, en particulier les Conventions pénale et civile sur la corruption (STE n° 173 et 174), la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) et la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141). En vertu de la Constitution, les conventions internationales qui ont été ratifiées sont directement applicables en Albanie, même en l'absence d'une loi spécifique de transposition dans le droit national. Lorsque l'Albanie est l'État requérant, les mesures provisoires sont régies par l'article 509 CPP et par les articles 7, lettre I, 164/a, 164/b, 244, 245, 259, 260, 312, 319, 319/a et 328 CP. Les mesures de confiscation sont régies par les articles 30 et 36 CP, et par les articles 217, 509, 274, 275, 276, 457 et 522 CPP. Lorsque l'Albanie est l'État requis, les mesures

⁶ Selon le Bureau du procureur général, 331 personnes ont été accusées de corruption en 2002, 166 ont été déférés à la justice et 127 autres étaient en instance de jugement. Au total, 58 personnes ont été condamnées et onze acquittées. En 2003, 224 personnes ont été accusées, 111 ont été jugées et 86 autres étaient en instance de l'être. 92 ont été condamnées et 20 acquittées. En 2004, 258 personnes ont été accusées, 159 ont été renvoyées devant les tribunaux, 47 ont été condamnées et 88 sont en instance de jugement.

⁷ Voir note 5.

provisoires et de confiscation sont régies par l'article 505 CPP. La CRF est membre du groupe Egmont et coopère avec ses homologues étrangers, notamment en signant des protocoles d'accord. Malheureusement, aucun cas ni aucune statistique n'ont été communiqués pour illustrer l'application pratique de ces dispositions et les conditions requises.

b. Analyse

16. En règle générale, les mesures adoptées ces dernières années ont produit certains résultats encourageants, ainsi qu'en attestent "L'inventaire des réalisations du Plan d'action pour la prévention et la lutte contre la corruption 2003-2004", pour la période de juillet 2003 à mai 2004⁸, ainsi qu'un certain nombre de condamnations d'agents publics pour abus de fonction et corruption : 58 en 2002, 76 en 2003 et 171 en 2004, selon le Bureau du procureur général. Ces affaires ne comportaient aucun élément de blanchiment d'argent. Cela étant, l'équipe d'évaluation s'est heurtée à un problème général, en l'occurrence l'absence de statistiques pertinentes permettant de vérifier l'application pratique de la législation actuelle sur l'identification, la saisie, le gel et la confiscation des produits du crime en général, et de ceux de la corruption en particulier. *L'EEG observe que l'existence de statistiques appropriées – portant, par exemple, sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et d'autres décisions relatives à la saisie et à la confiscation des produits de la corruption, sur les montants en jeu et sur la coopération internationale – pourrait favoriser une stratégie de lutte contre la corruption mieux ciblée, dans le but, non seulement d'aboutir à des condamnations pour corruption, trafic d'influence et blanchiment d'argent, mais aussi de priver leurs auteurs des bénéfices de leurs infractions pénales.*
17. La corruption demeure l'une des principales préoccupations en Albanie, qui doit faire face aussi à d'autres formes de criminalité graves comme le crime organisé, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, la contrebande, etc. La récente modification des dispositions du code pénal relatives à la corruption (loi n° 9275 du 16.9.2004), l'adoption d'une nouvelle loi "anti-mafia" (loi n° 9284 du 30.9.2004 relative à la prévention et à la lutte contre la criminalité organisée) et les amendements introduits dans la législation sur les trafics illicites, constituent des évolutions qu'il convient de saluer. Elles pourraient contribuer de façon positive à la lutte contre la corruption, à condition que les ramifications possibles avec le crime organisé et le blanchiment d'argent aient été prises en considération dans les moindres aspects de la lutte contre la corruption. Les membres de l'EEG sont d'avis qu'une meilleure coordination et coopération entre les autorités chargées de la lutte contre la corruption et les services compétents pour la lutte contre le crime organisé, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent leur permettront d'augmenter leur efficacité.
18. S'agissant de l'accès des différentes autorités chargées de dépister et d'enquêter sur des faits de corruption à des documents bancaires, comptables et commerciaux, certains interlocuteurs de l'EEG s'interrogeaient sur le fait de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions des renseignements couverts par le secret bancaire ou celui des affaires, peuvent être consultés / divulgués. Les articles 210 CPP (saisie d'avoirs bancaires), 300 CPP (vérification immédiate sur place) et 300 CP (défaut de signalement d'une infraction pénale) n'apportent aucune clarification. Après la visite de l'EEG, les autorités albanaises ont communiqué les dispositions pertinentes permettant au parquet et à la CRF d'obtenir des informations couvertes par le secret bancaire et celui des affaires, notamment l'Instruction en date de l'année 2000 du Conseil de Surveillance de la Banque d'Albanie sur le secret bancaire.⁹ L'EEG n'a pas pu évaluer dans quelle mesure ces

⁸ Cet inventaire a été actualisé pour la période de juillet 2003 à novembre 2004, à l'issue de la visite de l'EEG.

⁹ En l'occurrence, l'article 211 CPP, les articles 23 et 24 de la loi n° 8365 du 2.7.1998, relative aux établissements bancaires en République d'Albanie et les articles 183 et 300 de la loi n° 7638 du 19.11.1992 sur les sociétés commerciales.

dispositions sont effectivement appliquées dès les premiers stades de la procédure d'enquête. Le manque de connaissance pratique de ces dispositions peut entraver l'enquête et la saisie effectives, dans la mesure où le caractère effectif d'une mesure de confiscation dépend, dans la pratique, des possibilités de mener à bien les investigations nécessaires quant au montant des gains obtenus ou des frais économisés, et de la manière dont ces bénéfices ont été mis en dépôt (ouvertement ou clandestinement). Ainsi, l'application effective de l'article 23, alinéa 2, de la Convention STE n° 173, peut être entravée. *En conséquence, l'EEG observe que les mesures habilitant les autorités compétentes à ordonner la communication ou la saisie de documents bancaires, financiers et commerciaux, devraient être clarifiées afin de faciliter la constitution de preuves dès les premiers stades de l'enquête et la confiscation des gains illicites.*

19. En partie du fait des changements récents dans l'organisation de la police¹⁰ et malgré la nomination d'un organe spécialisé dans les délits de corruption, l'EEG n'a pu obtenir d'exemple d'enquête sur une affaire de produits de la corruption, ni aucune information concrète sur les moyens, les compétences et le bilan des forces de police en matière d'identification et d'évaluation de produits de la corruption, ni d'exemple d'enquête financière sur les biens d'auteurs d'infractions présumés, alors même que ce type d'information existe pour d'autres formes de criminalité, notamment la traite des êtres humains et le trafic de stupéfiants. L'EEG estime que cette lacune peut s'expliquer par l'insuffisance des ressources allouées à la spécialisation et la formation des forces de police et des procureurs en ce qui concerne les enquêtes patrimoniales sur les auteurs de ces infractions. En outre, ni la police, ni le parquet n'ont reçu de directives spécifiques pour rechercher les produits de ce type et empêcher le transfert et l'investissement d'actifs dans le pays ou à l'étranger. **L'EEG recommande donc que des procédures claires soient élaborées à l'attention des fonctionnaires de police et des procureurs, concernant des enquêtes financières sur des actifs des auteurs d'infractions pénales, afin de leur permettre d'utiliser pleinement les dispositions juridiques pertinentes en matière de dépistage et de saisie. En outre, les ressources mises à leur disposition, leur spécialisation et leur formation devraient être renforcées.**
20. La disposition sur la "saisie préventive" renvoie à "des objets, produits du crime et tout autre bien susceptible de confiscation". En principe, il devrait donc être possible de saisir tout bien équivalent aux produits présumés d'origine criminelle, mais cette possibilité n'a jamais été utilisée. Selon les autorités albanaises, la confiscation est clairement obligatoire. Même s'il incombe au procureur ou au juge (qui peut désigner des experts) d'évaluer la valeur réelle de l'avantage économique obtenu en vertu d'une infraction pénale, il semble que les procureurs et les juges s'en remettent largement aux résultats soumis par la police d'investigation pour identifier les produits de la corruption. Bien que le législateur ait prévu la confiscation des produits de la corruption – y compris d'une valeur équivalente –, cette disposition est peu appliquée dans la pratique. Il est rare que le parquet ordonne de mener une enquête financière particulière sur un suspect dans le but de confisquer les produits de l'infraction pénale et la charge de la preuve lui incombe entièrement. Les juges, quant à eux, estiment qu'il n'est pas de leur ressort de prouver l'origine illicite des avoirs ou autres produits de l'infraction. Enfin, aucun mécanisme n'est prévu pour actualiser les renseignements financiers sur les auteurs d'infraction entre le début de l'enquête et le procès. **L'EEG recommande de fournir une formation adéquate aux procureurs et aux juges concernant l'utilisation des mesures provisoires (saisie**

¹⁰ En août 2004, trois commissaires et quelque 400 policiers, des haut-gradés dans la plupart des cas, ont souhaité quitter la police nationale. Il est possible que la vague de révocations dans la police ait suscité des craintes parmi de nombreux fonctionnaires, désireux de démissionner de postes qu'ils occupent depuis longtemps. Un grand nombre d'entre eux sont soupçonnés non seulement de corruption, mais aussi de liens avec le crime organisé. Le Directeur général de la police a donné des instructions pour que les officiers de police ne quittent pas leurs fonctions avant que les enquêtes sur les motifs ayant suscité leur démission n'aient été menées à leur terme.

préventive) et de confiscation, y compris la confiscation d'une valeur équivalente. Les autorités albanaises devraient également envisager d'établir une répartition appropriée de la charge de la preuve en liaison avec une condamnation, pour aider les autorités à identifier les produits de la corruption susceptibles d'être confisqués le cas échéant.

21. L'EEG se félicite des informations reçues de la part des autorités albanaises, selon lesquelles un organisme spécialisé sera mis en place pour gérer les produits saisis et appliquer les décisions de confiscation. L'EEG a compris qu'il serait fait appel à l'Agence pour l'administration des avoirs saisis et confisqués, visée à l'article 36 de la loi n° 9284 du 30.9.2004 relative à la prévention et à la lutte contre la criminalité organisée, pour traiter les produits d'origine illicite de tous types. En outre, l'EEG a observé que la nouvelle loi n° 9284 renfermait des dispositions précises sur la vérification préliminaire, l'enquête, la suspension temporaire de la gestion et de la disposition d'un bien, la saisie préliminaire, les critères de saisie, y compris en l'absence d'auteur présumé ou s'agissant d'actifs appartenant à un tiers, et sur la confiscation. *L'EEG observe que les nouvelles dispositions de la loi n° 9284 devraient également s'appliquer aux faits de corruption.*
22. Ainsi qu'il est précisé plus haut, la CRF a reçu 41 000 rapports dont 94 concernaient des transactions douteuses (sur la période allant d'août 2001 à octobre 2004) et les autres, des transactions au-dessus des seuils légaux. Au total, 15 dossiers ont été transmis au Bureau du procureur général et l'EEG n'a pas eu connaissance du nombre de condamnations pour blanchiment d'argent. Aucune de ces affaires n'était liée à un délit de corruption. Il n'est pas prévu de directives spécifiques à l'attention de la CRF ou d'autres instances déclarantes, concernant la détection des faits de corruption. Aussi leur rôle, et celui des personnes tenues à des obligations de lutte contre le blanchiment, apparaît-il très restreint dans la lutte contre la corruption. **L'EEG recommande la mise en place de directives sur le dépistage de la corruption, y compris des typologies sur les opérations pouvant avoir trait à la corruption, pour les personnes et les institutions dont la mission est de déclarer les transactions suspectes dans le domaine du blanchiment d'argent.**
23. L'EEG n'a pas pu obtenir de renseignements sur les statistiques et la coopération internationale concernant les affaires de corruption en général, et de gel, de saisie et de confiscation de produits de la corruption, en particulier. L'EEG a eu l'impression que la coopération internationale était insuffisante dans ce domaine, peut-être en raison d'un manque de connaissance et d'expérience des juges et des procureurs en ce qui concerne les instruments internationaux existants auxquels l'Albanie est Partie. Il semble que des problèmes semblables se posent aussi dans la coopération internationale sur la saisie des produits d'origine criminelle dans le cadre d'infractions de blanchiment d'argent. *L'EEG observe qu'une formation spécifique devrait être assurée aux procureurs et aux juges sur tous les aspects de la coopération internationale dans le domaine de la saisie et de la confiscation des instruments, des produits de la corruption et des biens dont la valeur correspond à ces produits, et que l'entraide judiciaire dans ce domaine soit renforcée.*

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des autorités/administrations publiques

24. La République d'Albanie est un État unitaire. L'administration publique comporte trois niveaux, l'État, les régions et les arrondissements. Il y a 12 régions/préfectures, 65 municipalités urbaines et 309 communes rurales. Tirana à elle seule regroupe onze unités municipales. L'article 3 du

code de procédure administrative (CPA) définit les "organes de l'administration publique" comme étant les "organes du pouvoir central, qui exercent des fonctions administratives ; les organes des entités publiques, dans la mesure où ils exercent des fonctions administratives ; les organes du pouvoir local, qui exercent des fonctions administratives et les organes des forces armées, ainsi que toute autre structure dont le personnel bénéficie du statut militaire, pour autant qu'ils remplissent des fonctions administratives". Le cadre général, qui régit l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, est fixé par la Constitution et, de manière générale, par plusieurs lois sur l'administration publique, et notamment : la loi n° 9000 du 30.1.2003 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil des ministres ; le CPA (loi n° 8485 du 12.5.1999) ; la loi n° 8480 du 27.5.1999 relative à l'organisation des organes collégiaux de l'administration de l'État et des institutions publiques ; la loi n° 8510 du 15.7.1999 relative à la responsabilité extra-contractuelle des organes de l'administration de l'État ; la loi n° 8549 du 11.11.1999 sur le statut des fonctionnaires, la loi n° 9131 du 8.9.2003 sur les principes d'éthique dans l'administration publique (loi sur l'éthique), la loi n° 8503 du 30.6.1999 relative au droit d'accès aux documents officiels et la loi n° 8517 du 22.7.1999 relative à la protection des données à caractère personnel.

Politique de lutte contre la corruption

25. La prévention et la lutte contre la corruption demeurent parmi les principales priorités des autorités albanaises, qui ont mis en place des institutions de haut niveau pour conduire des initiatives dans ce domaine : la Commission gouvernementale pour la lutte contre la corruption et le Groupe de suivi anti-corruption, composé du Comité des directeurs et de l'Unité permanente (voir le rapport de conformité du 1^{er} cycle). La stratégie actuelle de lutte contre la corruption des autorités albanaises est actualisée en permanence, en coopération avec tous les acteurs partie prenante, y compris avec la communauté internationale. En 2003, cette stratégie visait les priorités suivantes : l'application de la législation, la prévention, la sensibilisation du public et l'éducation, les règles de bonne gestion des affaires publiques et la législation. Le "Plan d'action sur la prévention et la lutte contre la corruption 2003-2004" a été adopté par la décision n° 580 du 21.8.2003 du Conseil des ministres ; il comporte des recommandations émises par des acteurs nationaux et des donateurs internationaux. La réforme de l'administration publique est l'un des principaux volets de ce plan d'action.¹¹ Enfin, en vertu d'un protocole d'accord signé le 15.7.2003 par le Ministre d'État auprès du Premier Ministre, le Procureur général et le Directeur de la Coalition d'Albanie pour la lutte contre la corruption (ACAC), une "*Commission tripartite sur l'échange d'informations et la coopération en matière de données relatives à la corruption*" a été mise en place, dans le but de partager les informations sur les mesures anti-corruption, les objectifs atteints, les dénonciations, les pratiques de corruption et les priorités d'action.

Transparence

26. La Constitution, la loi n° 8503 du 30.6.1999, relative au droit d'accès aux documents officiels, ainsi que le code de procédure administrative, régissent le droit d'accès aux informations détenues par les administrations publiques, c'est-à-dire par les collectivités locales et régionales et par l'État. Le Médiateur (dont la fonction est régie par la loi n° 8454 du 4.2.1999) surveille l'application de cette loi, promeut et assure le droit d'accès à l'information des individus et peut émettre des recommandations auprès des autorités. Le gouvernement a pris plusieurs mesures pour améliorer la transparence dans le fonctionnement des organes de l'administration et leur coopération avec la société civile et les entreprises en matière de droit primaire et de droit dérivé.

¹¹ Le projet de plan de lutte contre la corruption 2004-2005 a été modifié à la suite de la 4^e conférence sur la lutte contre la corruption, qui s'est tenue à Tirana, les 9-10 décembre 2004.

Il semble que les organes de l'administration ne soient pas tenus de consulter les parties intéressées et toute décision dans ce sens dépend, en principe, de l'administration responsable du processus. Toutefois, des consultations ont eu lieu dans un certain nombre de domaines.

Contrôle de l'administration publique

27. Les décisions administratives – quel que soit l'échelon, État, régional ou local – sont soumises à un examen administratif (articles 135-146 du CPA) et à un examen juridictionnel (articles 324-333 du code de procédure civile). Les administrations publiques sont soumises à d'autres contrôles internes et externes, notamment au contrôle du Médiateur (voir ci-après), de la Cour des comptes¹² (voir Rapport du GRECO sur le Premier cycle d'évaluation), de la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (voir plus haut), des Directions des audits internes et d'autres services d'inspection. En février 2003, le Parlement a adopté une loi (loi n° 9009) portant création d'une Commission d'audit interne, et régissant les entités chargées de cet audit dans les ministères et les agences publiques, portant régulation de la certification des auditeurs et des qualifications requises des vérificateurs internes et adoptant *un manuel des procédures d'audit normalisées*, un code d'éthique et un programme de formation pour les auditeurs internes. Le législateur a mis en place des organes spécifiques dans certains domaines, notamment la Commission de la fonction publique (CFP), la Commission spéciale de l'imposition et l'Agence des marchés publics.
28. Le Médiateur est en fonction depuis près de quatre ans et a pour mission d'instruire les recours en violation des droits des individus. Dans environ un cas sur quatre, ses recommandations sont formulées au bénéfice de l'individu. Le Médiateur peut également préconiser des changements dans les procédures de travail si celles-ci sont susceptibles d'induire des violations de droits. Le Médiateur a reçu plusieurs plaintes à l'encontre de procureurs, de juges, d'officiers de police et d'autres agents publics eu égard à des faits de corruption. Il les a examinées et les dossiers impliquant une présomption d'infraction pénale ont été transmis au Bureau du procureur général ou au Conseil Supérieur de la Justice lorsque des juges sont impliqués.

Statut, recrutement et carrière des agents publics

29. La loi sur le statut du fonctionnaire fixe les conditions générales de nomination à des fonctions publiques et la procédure régissant ces nominations. Sur un total de 110 000 agents publics en Albanie, 10 000 environ relèvent de cette loi. En vertu de celle-ci, la procédure de recrutement commence par la publication des vacances de postes dans les titres de presse les plus diffusés et se déroule selon trois étapes : la phase de présélection, l'organisation des épreuves et le choix de l'un des candidats par l'institution ayant publié l'annonce. Les conditions requises pour entrer dans la fonction publique sont de ne pas avoir de casier judiciaire ni avoir été révoqué du service public, au motif d'une grave infraction à caractère disciplinaire. L'admissibilité se joue lors de la phase de présélection, en vertu d'un casier judiciaire vierge, ainsi que l'a confirmé le Ministère de la Justice, et des antécédents professionnels et personnels pour les candidats ayant déjà été

¹² La Cour des comptes est une institution indépendante, dont la mission consiste à mener des audits financiers auprès de l'administration centrale et des collectivités locales. Elle publie les résultats de ses vérifications tous les trois mois, ainsi qu'un rapport annuel que son Président soumet au Parlement. Ses capacités sont en pleine évolution (quoiqu'elles n'aient pas encore atteint les normes de l'UE), ainsi que l'a montré l'étude réalisée en 2003 par le SIGMA, une institution de l'UE chargée d'examiner les institutions publiques de vérification des comptes. La Cour des comptes ne cesse d'épingler dans ses audits un nombre croissant de cas de corruption, d'abus de fonction et de mauvaise gestion, qui sont passibles d'une sanction administrative ou pénale (dans ce dernier cas, les dossiers sont transmis au Bureau du procureur). Le ministre d'État de la Coordination, agissant au nom du Premier Ministre, impose que toutes les institutions lui rendent compte des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la Cour des comptes. Le taux d'application des recommandations de la Cour des comptes était de 80 % en 2003.

fonctionnaires (articles 481-484 du code de procédure pénale). S'agissant du recrutement et de la carrière des fonctionnaires, une Commission de la fonction publique (CFP) a été instituée, dont le mandat consiste à exercer la tutelle sur la gestion de la fonction publique dans l'ensemble des institutions et administrations. La CFP examine les recours dans des affaires concernant des fonctionnaires et notamment, elle résout les problèmes relatifs au recrutement dans le service public, aux périodes d'essai, à la promotion, à la mobilité horizontale, aux mesures disciplinaires et aux droits des fonctionnaires.¹³ Il a été dit à l'EEG que la CFP pouvait invalider une procédure de recrutement en cas d'irrégularité, mais que celle-ci n'a pas vocation à examiner les motifs d'une décision de sélection d'un candidat.

Codes d'éthique

30. Le code d'éthique de la fonction publique est partie intégrante de la loi sur l'éthique. Selon les autorités, ce code est applicable à tous les agents publics. Hormis cette loi, il existe également des codes d'éthique pour les agents publics de certaines administrations et notamment, la police, les juges, les douanes, la Cour des comptes, l'administration fiscale etc. Des codes d'éthique ont également été adoptés par certaines collectivités locales. En vertu de l'article 19 de la loi sur l'éthique, toute violation du droit fait l'objet d'une procédure disciplinaire et administrative. Hormis les fonctionnaires, dont les affaires disciplinaires sont du ressort de la CFP, l'application de ces codes de conduite relève de la responsabilité respective de chaque institution, qui conserve ses informations sur les cas de violation.

Conflits d'intérêts, incompatibilités et activités annexes

31. La Constitution prévoit des dispositions en matière d'incompatibilités pour certaines catégories d'agents de l'État et l'exercice de fonctions publiques, et notamment en ce qui concerne le Président de la République, les parlementaires, le Médiateur, les membres du Conseil des ministres, les juges et les membres de la Commission électorale centrale. Ces dispositions visent l'incompatibilité de leur fonction avec d'autres activités publiques, politiques ou privées. Par ailleurs, l'EEG a appris que certaines lois spécifiques énoncent des dispositions relativement à l'incompatibilité de certaines fonctions particulières avec l'exercice d'autres fonctions¹⁴. Dans son chapitre II, la loi sur l'éthique renferme des dispositions spécifiques sur le conflit d'intérêts. L'article 4 décrit les situations susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts tandis que l'article 5 décrit les mécanismes permettant de les éviter. Le code de procédure administrative renferme également des dispositions précises visant à garantir l'impartialité, à décrire des cas et des procédures d'exemption de la participation aux décisions administratives et à prévenir les conflits d'intérêts occasionnels (articles 37 à 43). Cependant, certaines lois spécifiques sur l'éthique, qui régissent divers secteurs de l'administration de l'État (police, administration fiscale, douanes, etc.), renferment des dispositions spécifiques aux conflits d'intérêts, aux moyens de les éviter et aux sanctions applicables. Plusieurs lois spécifiques relatives à différentes activités de l'État (la loi sur les marchés publics, par exemple) renferment des dispositions propres, relatives à la prévention des conflits d'intérêts (dans les décisions des procédures d'attribution de marchés publics, par exemple).
32. Les mesures permettant d'éviter les conflits d'intérêts commencent avec la nomination du fonctionnaire. Il n'est statué sur la sélection finale qu'après que le supérieur hiérarchique direct et

¹³ Si la CFP n'a pas statué sur le recours dans les délais prescrits, le plaignant est en droit de saisir directement les tribunaux. Les décisions de la CFP ont un effet contraignant sur les institutions de l'administration centrale et locale.

¹⁴ Le 1^{er} mars 2005, l'EEG a pris connaissance de la décision du Conseil des ministres n° 714, du 22.10.2004, relative à l'exercice d'activités "extérieures" et à l'offre de cadeaux à des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (texte disponible en albanais seulement).

- le responsable du service du personnel ont acquis la conviction que cette nomination n'engendrera pas de conflit d'intérêts. Dans la pratique, la prévention d'un tel conflit lors d'un processus de décision administrative est assurée au moyen de formulaires, dans lesquels les agents déclarent qu'il n'existe pas de conflit de ce type (ainsi, les membres d'un comité spécial pour un concours de la fonction publique ou les membres d'un comité d'évaluation des soumissions à un appel d'offres déclarent qu'il ne relèvent pas d'une situation de conflit d'intérêts).
33. En outre, l'Unité anti-corruption a entrepris une étude, à la fin de 2003, sur une révision du cadre juridique sous l'angle du conflit d'intérêts. L'étude visait à analyser les dispositions actuelles en la matière (énoncées dans une cinquantaine de textes) et à formuler des propositions pour compléter ce cadre en élaborant des dispositions adéquates. D'un point de vue général, il ressort qu'il existe, entre autres, des différences entre les dispositions de plusieurs lois et codes d'éthique et que des amendements sont nécessaires pour les mettre en conformité avec les normes internationales. Parmi les questions primordiales identifiées par les autorités albanaises et nécessitant d'être approfondies, il convient de citer : le renforcement de la réglementation des incompatibilités, l'harmonisation et la normalisation de la notion et de la définition du conflit d'intérêts, la description détaillée des procédures (identification, déclaration et enregistrement), l'extension du champ des conflits d'intérêts à tous les agents publics et institutions, la définition de l'autorité responsable du conflit d'intérêts, l'unification et la normalisation des questions d'éthique en général et enfin, les mesures de sensibilisation à cette question cruciale. L'EEG a été informée qu'un projet de loi était en cours de préparation sur ces questions.
 34. Un nouvel organisme de contrôle, la Haute Inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine, opère désormais en Albanie.¹⁵ Il s'agit d'une institution indépendante, dont la mission consiste à vérifier les déclarations de patrimoine obligatoires pour les personnes particulièrement exposées à un risque de corruption. Les agents publics à l'échelon intermédiaire / supérieur et les élus, y compris au niveau local, ainsi que les juges, les procureurs, etc., sont tenus de déclarer auprès de cet organisme l'ensemble de leur patrimoine, leurs obligations financières, leur revenu, etc. Les membres de leur famille et leurs proches sont également soumis à cette obligation. La non-conformité à cette obligation peut aboutir à une sanction disciplinaire, administrative et/ou pénale. Ces déclarations de patrimoine sont vérifiées en interrogeant les banques, les registres, etc., détenteurs des renseignements correspondants. Il est obligatoire de répondre correctement à ces demandes de renseignements. Des cas suspects ont déjà fait l'objet d'une procédure d'examen. Dans un cas, une personne a été limogée. L'affaire a également été transmise au parquet.
 35. Les articles 16 et 17 de la loi sur l'éthique disposent que les agents de l'administration publique s'abstiennent, après avoir quitté leur poste, d'utiliser pour leur intérêt personnel les informations confidentielles auxquelles ils ont eu accès dans l'exercice de leurs fonctions. Pendant deux ans, les agents de l'administration publique doivent s'abstenir de représenter une quelconque personne physique ou morale dans un conflit ou une relation commerciale avec l'administration publique albanaise, eu égard aux fonctions occupées à son précédent poste. Au surplus, certains anciens agents publics sont dans l'obligation de faire une déclaration de patrimoine pendant les deux à quatre années suivant leur départ de la fonction publique.

¹⁵ Loi n° 9049 du 10.04.03 relative à la "Déclaration et au contrôle du patrimoine, aux obligations financières des responsables élus et de certains agents de la fonction publique". Ordre n° 1 du 13.01.04 de l'Inspecteur général "sur la mise en place de sous-inspections". Selon le nouveau projet de loi « sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques » du Conseil des ministres adopté par la décision n° 98, la Haute Inspection pour la déclaration et le contrôle du patrimoine sera ainsi l'autorité centrale chargée de la mise en œuvre de cette loi et aura compétence pour prononcer des sanctions administratives.

Cadeaux

36. En application de l'article 260 CP, tout agent public qui – dans l'exercice de ses fonctions – accepte des cadeaux en contrepartie de l'inexécution de son devoir ou de l'octroi d'une faveur à un tiers, est passible d'une sanction pénale. Une procédure disciplinaire peut également être déclenchée à son encontre. L'article 10 (cadeaux et faveurs) et l'article 11 (réaction aux propositions) du code d'éthique définissent les restrictions imposées sur les cadeaux, les invitations et tout autre avantage. La loi prescrit qu'un agent de l'administration publique s'abstient de rechercher et d'accepter des cadeaux, des faveurs et d'autres avantages, d'en éviter la perte potentielle, voire d'en accepter la promesse pour lui-même, sa famille, ses proches, les personnes physiques ou morales avec lesquelles il est en relation, lesquelles influencent ou semblent influencer sa loyauté dans l'exercice de ses fonctions, ou encore qui constituent ou semblent constituer une rémunération pour la manière dont il accomplit sa mission officielle. Dérogent à ces règles les invitations ordinaires, les réceptions relevant des règles traditionnelles de l'hospitalité et les cadeaux d'une valeur symbolique ou traditionnels, qui ne suscitent aucun doute sur la loyauté de l'agent. La loi prévoit que l'agent public se fait conseiller par le service du personnel de l'entité dont il dépend.¹⁶

Formation

37. Les fonctionnaires sont instruits et formés de diverses manières eu égard aux grands principes de l'administration publique et aux règles de l'éthique. Avant d'intégrer la fonction publique, les fonctionnaires reçoivent un exemplaire de la loi sur l'éthique et sont informés par le "service du personnel" (ressources humaines) de son contenu et des obligations dont relève le fonctionnaire. En fait, la loi sur l'éthique a été distribuée par le Département de l'administration publique à tous les agents de l'administration publique, immédiatement après son adoption au Parlement. Les fonctionnaires nouvellement nommés doivent suivre une formation obligatoire, organisée par l'Institut de formation de l'administration publique. Cette formation consiste en un module de formation intensive de 15 jours, présentant les principes généraux de l'administration publique et les règles d'éthique. Ce module de formation se prolonge par un examen, dont le résultat est l'un des éléments pris en considération pour confirmer le recrutement à la fin de la période d'essai. Les autres fonctionnaires n'ayant jamais participé à une formation de ce type peuvent être appelés à le faire. L'Institut de formation de l'administration publique organise aussi d'autres modules spécifiques axés sur les règles d'éthique, à l'adresse notamment de certains groupes cibles chargés de surveiller l'application de la loi sur l'éthique dans les institutions publiques (module spécial pour les agents des "services du personnel"), à différents niveaux de direction. Ce module, baptisé "Éthique et lutte contre la corruption", a été inauguré en 2003. S'agissant des agents publics autres que les fonctionnaires, il n'existe pas de programmes de formation systématique sur ces questions et des difficultés existent.

Rotation des effectifs employés dans les administrations publiques

38. Il n'est pas prévu de système général de rotation pour les postes exposés à un risque de corruption, à aucun échelon de l'administration – État, région et municipalité. Le fonctionariat est fondé sur le système des carrières, lequel vise à pérenniser l'administration grâce à des fonctionnaires expérimentés. Toutefois, dans l'administration douanière, les fonctionnaires qui occupent certains postes où le risque de corruption est jugé élevé changent de poste tous les deux ans.

¹⁶ Voir note 14 ci-dessus.

Obligation de signalement

39. L'article 300 CP prévoit une obligation générale pour tous les individus, y compris les agents publics, de signaler des infractions pénales (qui sont en train d'être commises ou ont déjà été commises), aux organes de la justice pénale, aux tribunaux, aux représentants de l'ordre public et aux autorités et administrations compétentes.¹⁷ Tout manquement à cette obligation de signalement est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'au maximum trois ans. En règle générale, les agents ont reçu pour instructions d'en référer d'abord à leur supérieur hiérarchique. Sont exonérés de cette obligation d'en référer les agents liés par le secret professionnel et ceux qui ont des liens particuliers avec l'auteur de l'infraction. L'article 211 CPP autorise les agents liés par le secret professionnel à en référer au procureur. Les auteurs de fausses déclarations et les personnes qui livrent de fausses preuves (articles 305 et 306 CP), ou qui refusent de témoigner (article 307 CP), s'exposent aussi à des poursuites pénales. On notera que la loi sur l'éthique, les autres lois spécifiques ou encore les codes d'éthique, ne mentionnent pas explicitement cette obligation de signaler.
40. Il n'existe pas de mesures ni de mécanismes spécifiques pour protéger les agents publics auteurs de tels signalements de représailles. Toutefois, le chapitre IX du code pénal renferme des dispositions définissant les faits suivants comme des infractions pénales : actes d'intimidation dans le but de faire renoncer à une dénonciation (Article 311 CP), incitation à fournir ou intimidation dans le but d'obtenir de fausses déclarations, témoignages, rapports d'expert ou traductions (Article 312 CP). Parallèlement, les sanctions visées à l'article 248 CP, relatif à l'abus de fonction, sont applicables aux agents qui exercent des pressions ou qui commettent des actes illicites à l'encontre d'agents auteurs de tels signalements.¹⁸

Procédures disciplinaires

41. Le supérieur direct du fonctionnaire impliqué procède à une enquête disciplinaire. Cette enquête est déclenchée soit d'office par le supérieur direct, soit à la demande d'un tiers. La procédure est contradictoire et le fonctionnaire a le droit d'être entendu et assisté par un conseil juridique spécialisé. La mesure disciplinaire est prononcée par le supérieur direct, et le fonctionnaire en cause peut faire appel de la sanction auprès de la Commission de la Fonction Publique (CFP) (voir plus haut).¹⁹ En vertu de l'article 20 de la loi sur l'éthique, toutes les institutions publiques doivent signaler les sanctions disciplinaires prises en violation de ladite loi au Département de l'administration publique. Le Ministère de la Justice, la Cour des Comptes, la Direction générale des audits internes du ministère des Finances et l'Unité anti-corruption procèdent également à la collecte et à l'analyse des statistiques sur le nombre de dossiers ayant débouché sur des recommandations de mesures disciplinaires, de sanctions administratives et de poursuites au pénal.²⁰

¹⁷ Les amendements introduits dans le code pénal, en application de la loi n° 9275 du 16.9.2004, et en particulier l'article 245/2 CP, permettent à une personne impliquée dans un délit de corruption de bénéficier d'une exemption ou d'une réduction de peine si elle procède à un signalement en temps opportun et qu'elle contribue à la procédure pénale.

¹⁸ Après la visite, les autorités albanaises ont indiqué que l'article 20 du projet de loi relative à la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques prévoit un certain niveau de protection des agents publics donnant des renseignements sur des cas de conflit d'intérêts à l'égard de sanctions administratives.

¹⁹ Le Conseil supérieur de la justice – chargé de la nomination, de la révocation, de l'évaluation professionnelle et de la surveillance des activités des juges – a adopté un règlement spécifique sur les procédures disciplinaires à l'encontre des juges, en vigueur depuis février 2003.

²⁰ En 2003, 25 procédures disciplinaires ont été conclues à l'encontre de 19 procureurs et de huit juges, et cinq procureurs et quatre juges ont été révoqués. Au cours du premier semestre de 2004, trois juges ont été révoqués et des mesures disciplinaires ont été prononcées à l'encontre de cinq autres. Selon les chiffres du ministère de la Justice, 25 juges ont été

42. Il ne peut y avoir simultanément des mesures disciplinaires et une procédure pénale. Si une procédure pénale est introduite à l'encontre d'une personne déjà sous le coup d'une procédure disciplinaire, l'action disciplinaire est suspendue jusqu'à ce que l'instruction et le procès sur l'inculpation pénale aient été menés à terme. De la même manière, si les éléments constitutifs d'une infraction pénale sont réunis au cours d'une procédure disciplinaire, l'autorité compétente en charge du dossier soumet un rapport aux autorités de poursuite, en vertu de l'article 300 CP. Si nécessaire, l'autorité disciplinaire peut suspendre les fonctions de la personne inculpée. La nature des mesures prises par l'autorité disciplinaire à l'issue de l'enquête pénale ou de la condamnation dépend des circonstances, telles qu'elles sont établies par le jugement du tribunal. Selon la nature des fonctions, si le tribunal n'a pas assorti la peine principale d'une peine complémentaire, l'autorité disciplinaire peut décider de révoquer l'agent ou le fonctionnaire reconnu coupable ou de prendre toute autre mesure prévue par la loi. En pratique toutefois, les autorités albanaises expliquent qu'une personne reconnue coupable d'une infraction majeure ne peut pas, même en l'absence de peine complémentaire explicite, continuer à faire partie de la fonction publique et que le Département de l'administration publique, qui délivre l'acte de révocation, est averti par le Ministère de la Justice de la condamnation prononcée à l'encontre de l'agent public, par le biais d'un extrait de casier judiciaire, voire par l'administration dont dépendait l'agent en question.

b. Analyse

43. L'EEG a globalement le sentiment que l'Albanie a connu des changements impressionnants depuis qu'elle a commencé à moderniser ses structures administratives et ses institutions au milieu des années 90. L'EEG a également le sentiment que les autorités nationales souhaitent ardemment lutter contre la corruption, considérée encore comme un phénomène répandu dans certains secteurs de l'administration publique. Ce souhait s'accompagne d'une volonté forte de mettre en œuvre de nouvelles mesures et de prendre en considération les contributions internationales. Des changements majeurs ont d'ores et déjà eu lieu et un certain nombre de nouvelles réformes importantes sont en cours. Nombreuses sont celles qui concernent, directement ou indirectement, l'administration publique, et qui visent à lutter contre la corruption. La lutte contre la corruption est un combat permanent, dans lequel le droit et les pratiques doivent s'adapter en permanence à un monde changeant.

44. L'Albanie mène une politique *d'État* de la lutte contre la corruption, qui semble fonctionner correctement. Par l'intermédiaire du Groupe de suivi anti-corruption et de l'Unité anti-corruption, elle s'investit massivement dans l'exécution du plan d'action, régulièrement actualisé. Toutefois, lors de sa visite, l'EEG a appris que le plan d'action avait peu de portée au niveau local et régional eu égard à l'administration publique et en dehors de la législation qui couvre *toute* l'administration publique. Les mesures adoptées à cet échelon dépendent largement des décisions prises par les collectivités régionales et locales. Si la municipalité de Tirana semble disposer d'une stratégie bien structurée pour lutter contre la corruption, il n'en va apparemment pas de même dans de nombreuses autres municipalités et régions. Après la visite de l'EEG, les

frappés de sanctions disciplinaires et onze autres ont été révoqués entre 2002 et 2004. En 2002, la Cour des comptes a recommandé de déclencher des mesures disciplinaires dans 259 cas, des mesures administratives dans 52 autres cas et des poursuites au pénal dans neuf cas. Ces chiffres étaient de respectivement 344 (mesures disciplinaires), 142 (mesures administratives) et onze (poursuites pénales) en 2003. La Direction générale des audits internes du ministère des Finances a recommandé quant à elle 696 mesures disciplinaires, 2 012 mesures administratives et des poursuites pénales dans 37 cas. La Cour des comptes fait état des chiffres suivants pour les neuf premiers mois de 2004: 196 mesures disciplinaires, 56 mesures administratives et 24 inculpations pénales. Pour 2004, la Direction générale des audits internes du ministère des Finances a recommandé quant à elle 1 713 mesures disciplinaires, 2 309 mesures administratives et 36 renvois au pénal.

autorités albanaises ont fait savoir qu'elles avaient organisé des actions régionales avec des représentants des collectivités locales et les avaient informés des mesures de lutte contre la corruption ; des points de contact locaux ont également été mis en place pour rendre compte des progrès réalisés dans l'adoption de ces mesures. L'EEG a de sérieux doutes sur la portée des mesures appliquées à l'échelon *local* et *régional*, dans des secteurs où l'État albanais n'a pas compétence. En conséquence, **L'EEG recommande que des stratégies et mesures de lutte contre la corruption soient promues par le gouvernement aux niveaux local et régional et que celui-ci contrôle leur mise en œuvre.**

45. La transparence de l'administration publique de l'État s'est nettement améliorée ces dernières années. Le plan d'action montre que l'information du public sur les activités des organes publics et l'implication de celui-ci dans diverses activités de l'État sont une priorité dans la lutte contre la corruption. S'agissant de la procédure législative et des processus administratifs qui confèrent un caractère d'intérêt général à une décision individuelle, l'implication du public n'est pas obligatoire et n'est pas soumise à des critères et des dérogations spécifiques, et les pratiques diffèrent grandement d'un cas à l'autre.
46. Concernant le recrutement et la carrière des fonctionnaires, un système est en place, lequel est conçu pour garantir les droits fondamentaux des individus, inscrits pour l'essentiel dans la loi sur le statut des fonctionnaires. Néanmoins, il subsiste des doutes sur le point de savoir si les agents publics ne relevant pas de cette loi bénéficient d'une protection équivalente. Les autorités albanaises devraient s'assurer que tel est bien le cas. Pour ce qui est de la majorité des agents qui ne relèvent pas du statut du fonctionnaire (les personnels des institutions sous la tutelle du Conseil des Ministres, par exemple), l'EEG a appris que les principes généraux du statut étaient repris dans une législation particulière. L'EEG a été informée du fait que l'on envisage d'élargir le Statut à quelque 30 000 nouveaux agents publics. L'EEG a également eu le sentiment que le pouvoir discrétionnaire applicable au recrutement d'un agent public ne peut pas donner lieu à examen lorsqu'un candidat se plaint de ne pas avoir été recruté : seule la légalité de la procédure est examinée. Selon les autorités albanaises, la Commission de la fonction publique ne peut jamais se substituer aux commissions spécialisées qui mettent en place les épreuves de recrutement et informent les candidats des résultats qu'ils ont obtenus ; cependant, la Commission peut intervenir à tout moment et déclarer nulle la procédure de recrutement d'un fonctionnaire.
47. Les principes éthiques sont fixés, pour l'essentiel, dans la loi sur l'éthique, mais aussi dans d'autres textes sur le statut du fonctionnaire et dans des textes de droit dérivé.²¹ En outre, il existe des codes spécifiques, applicables à différentes catégories de professions. Or, certains agents publics ou professions sont exclus, en tout ou partie, de l'application de certains de ces textes.²² On constate parfois un manque d'harmonisation ou des chevauchements entre les dispositions correspondantes. L'EEG note que l'un des objectifs des autorités albanaises est de poursuivre l'unification et la normalisation des principes d'éthique en général et le travail de sensibilisation dans ce domaine.
48. Les principes régissant les conflits d'intérêt sont différents d'un texte à l'autre et d'une catégorie d'agents publics à l'autre, les règles sur les incompatibilités et les activités accessoires ne sont

²¹ Voir notes 14 et 15.

²² Ainsi, les agents publics qui ne sont pas fonctionnaires ne sont pas soumis à la législation sur la fonction publique, et les collaborateurs du service public ne sont pas non plus soumis à clauses éthiques. En vertu du nouveau projet de loi sur les conflits d'intérêts, les restrictions concernant les conflits d'intérêts et l'exercice d'une activité annexe ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires des échelons moyens et supérieurs de l'encadrement, selon la définition correspondante du statut du fonctionnaire.

pas satisfaisantes cependant que certaines catégories en sont exclues. Toutefois, le problème était d'ores et déjà en cours d'examen chez les autorités albanaises, en particulier au sein de l'Unité anti-corruption et du groupe de travail institué en vertu du décret n° 108 du 3.6.2004, lors de la visite de l'EEG. L'objectif était de simplifier ces règles et de les rapprocher des normes internationales correspondantes. L'EEG a été informée de ce qu'une nouvelle législation était en cours de préparation dans le but de traiter le problème des conflits d'intérêts de manière globale.²³L'EEG n'a pas obtenu de renseignements suffisants pour lui permettre d'évaluer ce projet de loi. Néanmoins, l'EEG a pu noter avec satisfaction que la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (cf paragraphe 34) était appelée à surveiller l'application de la loi, une fois celle-ci votée. Cette instance étant destinée aussi à exercer d'autres fonctions importantes, comme la prévention des conflits d'intérêts et l'évaluation des nouveaux projets de loi, il serait judicieux de lui accorder les moyens nécessaires pour accomplir sa mission avec efficacité et en toute indépendance.

49. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine a récemment été mise en place. L'EEG estime que cet organisme a la possibilité de contribuer efficacement à la lutte contre la corruption et à la détection des produits de cette infraction. Toutefois, il semble que la coopération avec la police et d'autres instances compétentes soit encore limitée. En outre, la Haute inspection reconnaît que ses moyens d'identifier et de rechercher des avoirs ayant été transférés à l'étranger sont très restreints. Ces problèmes pourraient éventuellement être résolus par une meilleure coopération/coordination entre les autorités compétentes et par la coopération internationale.
50. L'EEG se félicite de la mise en place d'un système de rotation dans l'administration douanière pour certains postes exposés à un risque de corruption, en tant qu'outil permettant de minimiser le risque dans des secteurs sensibles. *L'EEG observe que cette approche pourrait servir de modèle à d'autres secteurs de l'administration.*
51. L'article 17 de la loi sur l'éthique dispose qu'un agent de l'administration publique s'abstient, dans les deux années qui suivent son départ de la fonction publique, de représenter une quelconque personne physique ou morale dans un conflit ou une relation commerciale avec l'administration publique albanaise, en rapport avec les fonctions occupées à son précédent poste. L'EEG se félicite de cette disposition, qui s'inspire de l'article 26, paragraphe 3, du code de conduite type des agents publics (Recommandation (2000) 10). En outre, l'EEG a appris, après la fin de sa visite, que certains anciens agents publics avaient obligation de continuer à produire une déclaration de leurs biens (mais pas de leurs autres intérêts) pendant les deux à quatre années qui suivent leur départ de la fonction publique. L'EEG estime que les moyens de contrôler les migrations abusives du secteur public au secteur privé ("pantouflage") sont, pour l'heure, insuffisants. Au vu de ce qui précède, **L'EEG recommande d'assurer que des règles d'éthique soient applicables à l'ensemble des agents publics et des collaborateurs du service public, et qu'elles couvrent aussi des situations relatives à la migration d'agents publics vers le secteur privé.**
52. S'agissant de la question des cadeaux, les paiements de facilitation sont considérés comme chose courante dans certains secteurs de l'administration publique albanaise. Le code pénal érige en infraction pénale le fait, pour "une personne qui exerce des fonctions d'État ou de service public", d'accepter "dans l'exercice de ses fonctions" un cadeau en contrepartie de l'exécution ou de l'inexécution de sa mission. La loi sur l'éthique autorise les invitations "ordinaires", les réceptions relevant des règles traditionnelles de l'hospitalité, les cadeaux d'une

²³ Voir note 15.

valeur symbolique, etc.²⁴ Les fonctionnaires suivent une formation intensive sur l'éthique, dans laquelle est incluse, semble-t-il, la question des cadeaux et de la corruption. Or, la grande majorité des agents publics ne bénéficient pas de cette formation. L'EEG a compris que les cadeaux non sollicités offerts aux agents publics demeurent habituels. Pour certains agents publics que l'EEG a rencontrés, il semble que la frontière ne soit pas claire entre des cadeaux admissibles et des faveurs qui peuvent mener à des sanctions pénales et/ou disciplinaires. L'EEG est d'avis que la formation sur ces questions doit être obligatoire pour l'ensemble des agents publics, y compris pour ceux qui ne sont pas des fonctionnaires. **L'EEG recommande d'assurer à tous les agents publics une formation appropriée sur les règles existantes régissant les cadeaux, en utilisant, en particulier, des exemples pratiques de situations de conflits potentiels.**

53. En vertu de l'article 300 CP, tous les individus, y compris les agents publics, sont tenus de signaler aux autorités compétentes les faits à caractère pénal qui sont en train d'être commis ou qui ont été commis. . Selon certaines législations spécifiques font obligation à des catégories d'agents publics définies de signaler toute infraction pénale. Cependant, l'EEG a appris que les signalements effectués par des *collègues* sont rares, voire inexistant. Cette absence de signalements témoignerait d'un faible respect du droit. Il y aurait lieu d'escompter des signalements internes plus nombreux dans un pays où la corruption est réputée chose courante dans certains secteurs de l'administration publique. . À la lumière de ce qui précède, **l'EEG recommande d'encourager et de faciliter le signalement d'affaires de corruption dans l'administration publique et d'assurer la protection des donneurs d'alerte.**²⁵
54. L'EEG estime que le système existant de traitement des faits de corruption suspectés dans l'administration publique peut entraver une enquête efficace de corruption : l'obligation d'en référer au supérieur, à laquelle les agents publics sont tenus, peut ralentir le déclenchement d'une éventuelle enquête pénale. Ensuite, l'enquête interne, qui est systématiquement menée (et qui peut prendre un temps considérable), implique d'exposer l'affaire aux yeux de la personne soupçonnée, ce qui peut conduire à la destruction de preuves déterminantes. Enfin, l'enquête interne est dirigée par le supérieur hiérarchique direct de la personne soupçonnée, ce qui ajoute une dimension personnelle au dossier et qui peut constituer un inconvénient pour le traiter efficacement. À la lumière de ce qui précède, **l'EEG recommande de réexaminer les modes de traitement des cas de soupçons de corruption au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide d'enquêtes pénales.**

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Caractéristiques générales

55. Le code civil donne une définition des personnes morales dans ses articles 24-38. Les entités publiques dotées de la personnalité juridique sont des institutions et des entreprises d'État, qui

²⁴ Cependant, les autorités albanaises ont informé l'EEG, le 1^{er} mars 2005, que la décision du Conseil des ministres n° 714 du 22.10.2004 sur la gestion des cadeaux (texte disponible uniquement en albanais), citée plus haut, définit une certaine valeur pour les cadeaux qui peuvent être acceptés dans certains cas exceptionnels prévus par la loi. La question est également régie dans le nouveau projet de loi sur les conflits d'intérêts, qui interdit catégoriquement à tout agent public de recevoir des cadeaux dans l'exercice de ses fonctions, du fait de son poste.

²⁵ À cet égard, l'EEG a appris, après la visite, que l'article 20 du projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques confère une certaine immunité vis-à-vis des sanctions administratives aux agents publics qui fournissent des renseignements sur des cas de conflits d'intérêts.

sont autofinancées ou financées sur le budget de l'État, ainsi que toute autre entité publique reconnue en droit comme étant dotée de la personnalité juridique. Les personnes morales privées sont des entreprises, des associations, des fondations et toute autre entité à caractère privé, qui sont dotées de la personnalité juridique selon les dispositions prévues par la loi. Ces entités légales ont la capacité d'obtenir des droits et de souscrire à des obligations civiles dès la date de leur constitution ou, si la loi en dispose ainsi, dès la date de leur enregistrement.

56. En vertu de la loi n° 7638 du 19.11.1992 sur les sociétés commerciales, une société commerciale peut être constituée par deux personnes au moins, qui conviennent de conclure un contrat pour réunir leurs biens ou leurs services dans une entreprise commune afin d'en partager les bénéfices ou de bénéficier des revenus qui en découlent. Les associés s'engagent à acquitter leur part respective des pertes. Dans certains cas prévus par la loi, la société peut être constituée même si une seule personne en a exprimé la volonté. Les sociétés commerciales doivent disposer d'un capital initial minimum, dont le plancher est fixé à 100 000 leks (800€) pour une société à responsabilité limitée.

Enregistrement

57. Les sociétés commerciales sont déclarées au registre du commerce, dont le siège est fixé au tribunal de Tirana. L'article 33 de la loi n° 7667 du 28.1.1993, relative au registre du commerce, détaille les renseignements qui doivent être fournis au registre du commerce, y compris les changements majeurs intervenant dans la composition et la structure de propriété des grandes entreprises. Dans son programme législatif de 2004, le Ministère de la Justice a conduit des initiatives majeures eu égard aux personnes morales, notamment la préparation d'un projet de loi sur certains amendements du droit des sociétés, et d'un second portant modification de la loi sur l'enregistrement des sociétés. Le registre du commerce est en passe d'achever son informatisation. L'EEG a pris connaissance du fait que les articles 13 et 14 de la loi n° 8788 du 7.5.2001, relative aux organisations à but non lucratif, disposent que lesdites organisations doivent également être enregistrées par décision de justice.

Interdictions professionnelles

58. L'article 40 du CP prévoit une interdiction temporaire (d'un mois à cinq ans²⁶) du droit d'exercer des fonctions de direction dans des personnes morales à la suite d'une condamnation pour infraction pénale, quelle qu'en soit la nature.

Obligations comptables

59. Dans son article 21, la loi n° 7661 du 19.1.1993 sur la comptabilité dispose que les pièces comptables doivent être conservées pendant une période de dix ans, sauf spécifications contraires en vertu d'autres dispositions législatives. Toutefois, après la fin de sa visite, l'EEG a été informée du fait que cette loi avait été abrogée par la loi n° 9228 du 29.4.2004, et que les dispositions correspondantes étaient énoncées dans le nouvel article 17. Les associations, les "centres" et les fondations sont tous soumis à l'obligation de conserver leurs archives et livres comptables en vertu de l'article 2 de la loi sur la comptabilité. En outre, en vertu de l'article 6.1, alinéa b), de la loi relative à la prévention du blanchiment d'argent, les données, informations et rapports sur les transactions effectuées pour le compte d'un client doivent être conservés pendant une durée qui ne peut être inférieure à cinq ans, à compter de la date de réalisation de

²⁶ De cinq à dix ans lorsqu'une peine d'emprisonnement d'au minimum cinq ans est prononcée, selon la loi n° 9275 du 16.9.2004.

la dernière transaction. L'ordonnance n° 5 du 3.6.2004 du Ministère des Finances, "Pour la prévention du blanchiment d'argent et la lutte contre le financement du terrorisme", clarifie le délai de conservation des documents, qui est fixé à cinq ans à compter de la date de clôture du compte du client (article 6).

Responsabilité des personnes morales

60. Le nouvel article 45 CP²⁷ pose le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, à l'exception de l'État et moyennant certaines restrictions concernant les organes des collectivités locales. Néanmoins, une loi spécifique doit encore préciser la nature des infractions pénales, les sanctions et les procédures d'application de ces sanctions. Après sa visite, l'EEG a reçu copie en langue albanaise du projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, adopté par le Conseil des Ministres le 13.01.2005, et a été informé du fait que ce projet de loi réglemente la responsabilité des personnes morales, y compris leur implication dans des activités de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment d'argent. Par ailleurs, l'EEG a constaté que l'article 14 de la loi relative à la prévention du blanchiment d'argent permet d'imposer des amendes aux justiciables, lesquels incluent aussi des personnes morales comme les établissements financiers, pour violation des dispositions de ladite loi. En outre, en vertu de l'article 32 du code civil, une personne morale est responsable, dans la limite de ses biens, des préjudices occasionnés par l'un de ses organes dans l'exécution de ses fonctions. Les personnes ayant agi au nom de la personne morale sont personnellement responsables de la réparation des préjudices ayant été occasionnés par leur fait.

Déductibilité fiscale et administration fiscale

61. En vertu de l'article 20 de la loi n° 8438 du 28.12.1998 relative à l'impôt sur le revenu, sont considérées comme des dépenses déductibles uniquement les dépenses afférentes à la réalisation des bénéfices, à leur garantie et à leur maintien, à condition que ces dépenses soient dûment justifiées par le contribuable et qu'elles soient plafonnées en fonction des dispositions de ladite loi. En principe donc, les dépenses afférentes au versement de commissions occultes, à l'obtention d'un traitement de faveur ou à des pots-de-vin ne sont pas déductibles et n'entrent pas dans le calcul de la base d'imposition.
62. Selon les autorités albanaises, l'article 300 CP fait obligation à tous les individus, y compris aux agents publics (et par conséquent, aux fonctionnaires des impôts), de signaler les infractions pénales, y compris les délits de corruption. L'article 211 CPP permet aux personnes tenues au secret professionnel de fournir des informations au parquet, sauf lorsqu'elles déclarent que les faits en question relèvent du secret d'État ou du secret lié à leur fonction ou à leur profession. Dans ce dernier cas, il y aura lieu de procéder aux vérifications nécessaires et s'il s'avère que leur déclaration n'est pas fondée, le parquet ordonne la saisie des documents pertinents. Les autorités fiscales sont elles-mêmes tenues à une obligation de signaler des faits présumés de blanchiment d'argent en application des dispositions de la loi n° 8610 du 17.05.2000 sur la

²⁷ Article 45 – L'application du droit pénal aux personnes morales – établi par la loi n° 9275 du 16.9.2004.

Les personnes morales, à l'exception de l'État, sont pénalement responsables des infractions pénales commises par leurs agences ou représentants en leur nom ou pour leur avantage.

Les organes des collectivités locales sont pénalement responsables uniquement pour les actes commis pendant l'exercice de leur activité qui peut être réalisée par délégation de service public.

La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques qui ont commis des infractions pénales ou qui ont participé à la commission de ces infractions.

Les infractions pénales et les mesures de sanction prises à l'encontre des personnes morales, ainsi que les procédures pour l'approbation et la mise en œuvre de ces mesures sont régies par une loi spéciale.

prévention du blanchiment d'argent (et de ses différents amendements). Ce texte définit la procédure de signalement auprès du Département général de la prévention du blanchiment d'argent (la CRF) et la coopération avec le Bureau du procureur général.

63. Tous les organes de l'administration fiscale, y compris les autorités d'exécution (sections de l'audit et de la police fiscale), sont légalement tenus de collaborer et d'échanger des informations aux fins de missions communes. Divers textes de lois, des règlements, des instructions administratives et des manuels de procédures définissent les moyens concrets de cette collaboration et de l'échange d'informations. En vertu de l'article 69 de la loi n° 8560 du 22.12.1999 relative aux procédures fiscales en République d'Albanie, les autorités fiscales fournissent des informations aux juges et aux procureurs sur les contribuables impliqués dans des affaires fiscales et des infractions pénales (lorsque le contribuable est impliqué dans des actes de corruption ou de blanchiment d'argent, ou qu'il a réalisé des transactions financières avec des personnes ayant commis de tels actes). Des renseignements confidentiels sont communiqués à la Cour des comptes sur l'ensemble des contribuables, sous le contrôle légal des autorités fiscales, et aux tribunaux sur tous les contribuables n'ayant pas exercé d'activité économique ou n'ayant pas remis de déclaration pendant au moins deux ans. En pareils cas, les autorités fiscales, en tant que partie intéressée, sont en droit d'exiger des autorités judiciaires qu'elles rayent la personne en question du registre du commerce.

Infractions comptables

64. La législation fiscale énonce des dispositions qui excluent la déductibilité des dépenses pour lesquelles ni preuves ni justificatifs ne sont fournis.²⁸ En outre, l'article 180 CP condamne la dissimulation ou la fausse déclaration de revenu au cas où d'autres sanctions administratives ont été antérieurement imposées.. La destruction ou la dissimulation de registres comptables sont également sanctionnées par la loi sur la comptabilité, sur le fondement de son article 21²⁹ (obligation de conserver les pièces comptables pendant dix ans). En vertu de son article 72³⁰, toute violation de cette loi est passible d'une amende de 3 000 à 5 000 leks (25-42€). Selon la loi No. 9228 du 29.4.2004, mentionnée après la visite de l'EEG, les sanctions peuvent être de nature pénale, civile ou administrative. Par ailleurs, l'article 14 (e) de la loi relative à la prévention du blanchiment d'argent dispose que "... le fait d'effacer, d'endommager ou de modifier un registre de données sur des personnes morales, lorsqu'il ne comporte pas d'élément d'infraction pénale, est réputé relever d'une sanction administrative et est passible d'une amende comprise entre 50 000 et 10 000 000 leks (420-840 000 Euros). Enfin, conformément à l'article 261 de la loi n° 8449 du 27.1.1999, relative au code des douanes de la République d'Albanie, le fait de soumettre une double facturation et/ou d'autres documents falsifiés est réputé constituer un délit passible d'une amende pouvant atteindre le triple de la différence en valeur ; la contrefaçon de documents est également considérée comme une infraction pénale.
65. L'EEG a été informée du fait que la Direction de la vérification et des enquêtes de l'administration générale des impôts ne cesse de sanctionner les contribuables pour utilisation abusive de fausses factures. Des améliorations majeures ont été apportées au cadre fiscal à la fin de 2003,

²⁸ Si la personne imposable omet à plusieurs reprises de délivrer une facture, ou qu'elle émet à plusieurs reprises une facture sans être immatriculée au registre du commerce, le directeur des services fiscaux locaux est en droit de saisir les marchandises, matériels et autres actifs utilisés dans le cadre de l'activité économique, d'ordonner la fermeture du magasin ou de l'entrepôt, de publier le nom de la personne imposable et l'infraction retenue contre elle (paragraphe 3, section 21.2, Instruction administrative n° 4, du 11.02.2002 sur la TVA).

²⁹ Article 17 de la nouvelle loi n° 9228 du 29.4.2004 sur la comptabilité, qui a abrogé la loi n° 7661 du 19.1.1993.

³⁰ Dans de tels cas, l'article 23 de la nouvelle loi n° 9228 du 29.4.2004 sur la comptabilité prévoit des sanctions civiles, administratives et pénales.

par l'adoption au Parlement de certains amendements dans la forme des factures de TVA. Les améliorations apportées aux échanges d'informations avec les services fiscaux locaux, eu égard aux factures perdues ou volées déclarées par les contribuables, ont permis d'éviter leur utilisation abusive par des moyens illicites. Les améliorations dans le traitement des données, grâce à l'utilisation de programmes informatiques, facilitent le contrôle de la remise de liasses de factures aux contribuables par l'administration fiscale, réduisent le nombre de factures illicites et permettent de démasquer les abus (notamment dans les services fiscaux locaux les plus importants). Le système de vérification des services fiscaux locaux a été en outre amélioré en mettant en place la vérification croisée des factures d'achats et de ventes, à titre de tâche ordinaire dans le travail de tous les services fiscaux, ce qui a produit des effets positifs sur la prévention du risque de dissimulation de transactions commerciales et d'abus d'usage de documents. Un système de surveillance continue est mis en place pour vérifier toutes les transactions commerciales réalisées dans les domaines particuliers eu égard au recouvrement de l'impôt, à la vérification du chiffre d'affaires, par exemple, par rapport aux sommes déclarées au Trésor, au dédouanement des marchandises, etc., et aux déclarations dans les registres (conservés) par les sociétés. D'autres conventions sont en cours d'élaboration avec d'autres services publics. Ces conventions viendront en renfort de la lutte contre l'évasion fiscale.

Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

66. Selon les autorités albanaises, les comptables et les commissaires aux comptes sont tenus de faire état de leurs présomptions eu égard à des infractions pénales en vertu des dispositions et des règles juridiques applicables à leur ordre professionnel. L'EEG a pu également apprendre que les articles 183 et 300 de la loi n° 7638 du 19.11.1992 sur les sociétés commerciales font obligation aux experts comptables certifiés de signaler aux autorités compétentes les violations des dispositions légales qu'ils ont constatées lors de la vérification des comptes d'une société. Il existe une association professionnelle des commissaires aux comptes (même s'ils sont dénommés "comptables") et deux autres associations professionnelles de comptables.
67. Au surplus, l'alinéa "f" de l'article 3 de la loi n° 8610 du 17.5.2000, relative à la prévention du blanchiment d'argent³¹, dispose que les comptables publics certifiés, les conseillers fiscaux et les commissaires aux comptes agréés sont tenus d'en référer aux autorités compétentes en cas de transactions interdites aux fins du blanchiment d'argent.

b. Analyse

68. Le code du commerce énonce les dispositions requises pour constituer une société privée et l'enregistrer. La déclaration intervient auprès du tribunal de Tirana. Outre toutes les sociétés privées, cette juridiction enregistre aussi les ONG et les partis politiques. Les informations consignées dans ce registre sont publiques, mais ne peuvent pas encore être consultées sur Internet. Le tribunal s'emploie activement à informatiser les données sur les sociétés commerciales (capital, actionnariat, propriété et participations). Le processus est d'ores et déjà clos pour la période allant jusqu'en 2000.
69. Tous les documents nécessaires doivent être présentés au tribunal de Tirana pour déclarer une société. Cependant, le tribunal ne vérifie pas l'exactitude des informations transmises et ne procède qu'à un simple contrôle formel du respect des obligations légales. Lors de sa visite, l'EEG a appris que le tribunal de Tirana est même dans l'impossibilité de vérifier si l'un des

³¹ Telle que modifiée par la loi n° 9084 du 19.6.2003 portant amendement de la loi n° 8610 du 17.05.2000 relative à la prévention du blanchiment d'argent.

dirigeants de la société en cours de constitution est ou non sous le coup d'une peine complémentaire de restriction de ses droits. Le tribunal regrette de ne pas avoir la possibilité de vérifier les antécédents judiciaires des personnes impliquées dans la création de la société.³² **L'EEG recommande donc de veiller à ce que les personnes créant des sociétés fassent l'objet d'une vérification eu égard à leurs antécédents judiciaires éventuels et/ou à d'éventuelles restrictions à l'exercice de leurs droits.**

70. Actuellement, le principe de la responsabilité civile des personnes morales en cas de préjudices est posé par l'article 32 du code civil. Toutefois, l'EEG s'interroge sur la manière dont s'applique, en pratique, ce principe de responsabilité et pour quelles entités publiques ou privées il s'applique, et se demande si les personnes morales tenues pour responsables en vertu de l'article 18 de la Convention STE n° 173 sont passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris de sanctions pécuniaires. Bien que l'article 45 du code pénal dispose que les personnes morales sont pénalement responsables de toutes les infractions, cet article récent est insuffisant, car il nécessite d'adopter une législation dérivée. Au moment de la visite de l'EEG, les autorités albanaises étaient en train de préparer un nouveau projet de loi pour mettre en œuvre l'article 45 CP et des discussions étaient en cours sur certains points. Les sanctions doivent être conformes aux dispositions de la Convention STE n° 173. Une formation appropriée devra être dispensée auprès des officiers de police, des procureurs et des juges pour appliquer effectivement ces nouvelles dispositions. **L'EEG recommande donc d'adopter la législation nécessaire afin de mettre rapidement en œuvre la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales de corruption, trafic d'influence et blanchiment d'argent, avec des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions pécuniaires, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).**
71. L'EEG a été informée de l'existence de plusieurs dispositions sur les infractions comptables. Toutefois, il n'était pas clair pour l'EEG dans quels textes de droit figurent ces dispositions. L'EEG pense que les autorités fiscales n'étaient elles mêmes pas certaines de ces dispositions. En vertu de l'article 72 de la loi sur la comptabilité (article 23 de la nouvelle loi de 2004), les infractions aux obligations comptables visées à l'article 21³³ (nouvel article 17) étaient passibles d'une amende variant de 3 000 à 5 000 leks (25-42€), cependant que la nouvelle loi prévoit, selon les autorités albanaises, des sanctions administratives, civiles et pénales, sans toutefois les préciser.³⁴ Aux yeux de l'EEG, de telles sanctions ne sont pas dissuasives et en aucun cas, proportionnées ni efficaces au regard de la nécessité de sanctionner des faits lorsque ceux-ci sont commis intentionnellement dans le but de commettre, dissimuler ou déguiser les infractions de corruption visées à l'article 14 de la Convention STE N° 173. **L'EEG recommande de revoir le système actuel de traitement des infractions comptables et de définir de manière appropriée les infractions et les sanctions conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).**
72. En vertu de l'article 69 de la loi n° 8560 relative aux procédures fiscales en République d'Albanie, les services fiscaux peuvent communiquer des informations sur les contribuables à d'autres

³² L'EEG a appris que le nouveau projet de loi sur la responsabilité pénale des personnes morales, adopté par le Conseil des ministres du 13.1.2005, prévoit cette vérification en amont de la demande d'enregistrement d'une société, par une ou plusieurs personnes. En vertu de l'article 33 dudit projet de loi, les articles 481-484 CPP (relatifs au casier judiciaire) sont également applicables aux personnes morales.

³³ Visant à assurer la protection régulière et selon un certain système de classement du stock initial et des inventaires périodiques, des comptes annuels et du rapport d'activité annuel, des documents, des livres comptables et des pièces justificatives des écritures, ainsi que de tout autre document renfermant des informations comptables.

³⁴ Les sanctions peuvent être des contraventions pénales (délits) prévues à l'article 32 du code pénal, allant de 50.000 à 5.000.000 de Leks (250 à 25.000€), ou des contraventions administratives (en vertu de la loi n° 7697 du 7.4.1993 sur les contraventions administratives), ou des sanctions civiles.

administrations et en l'occurrence uniquement : aux juges et aux procureurs, s'agissant de contribuables impliqués dans des affaires fiscales en cours et d'autres affaires pénales ; à la Cour des comptes, s'agissant de tous les contribuables soumis à son contrôle en vertu de la loi ; aux tribunaux, chaque fois que des contribuables n'ont pas exercé d'activité économique ou n'ont pas soumis de déclaration depuis au moins deux ans. Dans tous les cas ci-dessus, les services fiscaux ont le droit, en qualité de partie intéressée, de demander au tribunal de suspendre l'autorisation d'activité d'une personne, en fonction de la législation en vigueur. Lors de sa visite, l'EEG a appris qu'il existait un problème majeur avec l'utilisation de la double facturation et des fausses factures. Les autorités fiscales mettent en place des procédures strictes pour lutter contre la double facturation et les fausses factures, clarifient la législation et le droit des fonctionnaires de l'administration fiscale de reconstituer l'imposition réelle. Cela signifie que lorsqu'un fonctionnaire des impôts estime que le document remis par un contribuable ne fournit pas des renseignements réels, il peut tout simplement l'ignorer. Le fonctionnaire des impôts est même autorisé à produire des documents réels sur la base desquels l'imposition sera estimée. Malheureusement, les autorités fiscales ne prêtent pas attention aux faits de corruption : il n'existe pas de directives pour les dépister et les programmes de formation n'en parlent pas. Même si les autorités fiscales admettent ce manque d'intérêt pour le sujet, elles estiment néanmoins qu'il n'est pas du ressort des fonctionnaires des impôts, ni dans leurs possibilités, de rechercher les faits de corruption ; ceux-ci constituant une infraction pénale, ils exigent des connaissances (judiciaires) spécifiques pour mener une enquête. Bien entendu, l'EEG reconnaît que les fonctionnaires des impôts ne sont pas des enquêteurs ; mais ils peuvent néanmoins détecter des faits de corruption et en référer aux autorités de poursuite selon les modalités les mieux appropriées. L'EEG est d'avis que les autorités fiscales peuvent et doivent jouer un rôle majeur dans la lutte contre la corruption. Des directives, à l'image du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts de l'OCDE, et une formation, seraient utiles en l'espèce. **Aussi l'EEG recommande que les autorités fiscales attachent une attention particulière au phénomène de la corruption, en particulier par le biais de directives et de modules de formation spécifiques concernant la détection des infractions de corruption et l'application de la législation correspondante.**

73. Selon les autorités albanaises, les pots-de-vin ne sont pas déductibles des impôts, mais l'administration fiscale n'a pas pu expliquer si cette interdiction implicite fonctionne dans la pratique. Les services fiscaux n'ont obligation de faire état des infractions comptables que pour autant qu'elles concernent des questions fiscales et le blanchiment d'argent. Cela étant, l'EEG a appris qu'aucune demande de déductibilité fiscale n'avait été faite auprès des autorités fiscales pour versement de pots-de-vin.
74. La Cour des comptes vérifie l'efficacité et l'utilisation des finances publiques, mais pour l'instant, ses vérifications ne portent que sur les cas problématiques. Les municipalités font appel à des commissaires aux comptes privés et à des comptables. La Cour des comptes est tenue de signaler les infractions pénales. S'il s'agit d'une violation de la loi, elle en réfère au procureur. En cas de corruption présumée, la Cour des comptes commence par procéder à une enquête préliminaire pour vérifier la présomption d'infraction. Si celle-ci est établie, la Cour des comptes en réfère au procureur. Dans ce cas, elle en informe l'administration ayant fait l'objet de la vérification. La Cour des comptes reconnaît l'impact considérable que la corruption exerce sur les ressources et considère donc que la détection de ces faits est une mission majeure. Selon cette institution, il entre dans ses fonctions de veiller aux faits de corruption lors d'une vérification et chaque année, les cas découverts sont nombreux. Des formations sont prévues sur ce qu'est la corruption, les moyens de la détecter et les domaines où la rechercher.

75. Selon les autorités albanaises, l'article 300 du CP et la loi sur les sociétés commerciales fait obligation aux commissaires aux comptes privés et aux comptables de signaler les infractions présumées. Cependant, on ne dispose d'aucuns rapports de commissaires aux comptes sur des faits de corruption et il en va probablement de même pour les comptables. Le Ministère des Finances est obligé de vérifier que les personnes réalisant des audits n'ont pas fait l'objet de condamnations pénales. L'EEG a entendu dire qu'il existait des cas de sanctions disciplinaires prises à l'encontre de commissaires aux comptes. Pour ces derniers, il est obligatoire d'être membre d'une association professionnelle et de justifier d'une formation. Aucune formation n'est prévue sur les moyens de détecter les faits de corruption, et il n'existe pas non plus de directives ou de commentaires explicatifs de la législation. L'EEG a été informée que le Ministère de la Justice avait pris des mesures législatives importantes pour modifier la loi sur les sociétés et de revoir le rôle des comptables et des commissaires aux comptes. Les commissaires aux comptes sont soumis à des normes professionnelles, mais l'association reconnaît que cela n'est sans doute pas suffisant pour détecter des actes de corruption et qu'une formation spécifique serait utile. Selon l'EEG, les commissaires aux comptes et les comptables pourraient jouer un rôle plus important dans la lutte contre la corruption. Cette affirmation vaut d'autant plus que les finances des collectivités locales ne sont vérifiées que par des commissaires aux comptes et des comptables du secteur privé. **L'EEG recommande donc que les développements législatifs soient assortis de la mise au point de lignes directrices et de formations à l'attention des comptables et commissaires aux comptes, sur la détection des signes et des produits de la corruption dans le cadre de leurs activités et pour faire rapport de leurs constatations.**

V. CONCLUSIONS

76. L'Albanie a adopté plusieurs initiatives dans la perspective d'adapter son cadre juridique régissant la saisie et la confiscation des produits du crime et la responsabilité pénale des personnes morales. Le pays a également adopté une stratégie globale de lutte contre la corruption dans le secteur public et a chargé certains organismes spécifiques de surveiller la mise en œuvre de cette stratégie. Il existe plusieurs codes d'éthique, y compris pour les secteurs particulièrement exposés aux risques de corruption. La question du conflit d'intérêts a également été traitée de manière plus précise, en particulier grâce à l'élaboration d'une législation spécifique dans ce domaine. Il convient de continuer à soutenir l'action de la Haute inspection pour la déclaration et le contrôle du patrimoine, afin que celle-ci effectue sa mission de manière efficace. Il y aurait lieu de renforcer le contrôle des registres des sociétés et des interdictions professionnelles. Enfin, les autorités fiscales, les comptables et les commissaires aux comptes pourraient eux aussi jouer un rôle plus important dans la détection et le signalement des faits de corruption. Dans toutes ces matières, un certain nombre de modifications de la législation existante, accompagnées de mesures d'exécution plus strictes, d'actions d'éducation et de formation et de statistiques plus précises, devraient contribuer à atteindre les objectifs visés.
77. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Albanie :
- i) **que des procédures claires soient élaborées à l'attention des fonctionnaires de police et des procureurs, concernant des enquêtes financières sur des actifs des auteurs d'infractions pénales, afin de leur permettre d'utiliser pleinement les dispositions juridiques pertinentes en matière de dépistage et de saisie. En outre, les ressources mises à leur disposition, leur spécialisation et leur formation devraient être renforcées** (paragraphe 19) ;
 - ii) **de fournir une formation adéquate aux procureurs et aux juges concernant l'utilisation des mesures provisoires (saisie préventive) et de confiscation, y**

compris la confiscation d'une valeur équivalente. Les autorités albanaises devraient également envisager d'établir une répartition appropriée de la charge de la preuve en liaison avec une condamnation, pour aider les autorités à identifier les produits de la corruption susceptibles d'être confisqués le cas échéant (paragraphe 20) ;

- iii) la mise en place de directives sur le dépistage de la corruption, y compris des typologies sur les opérations pouvant avoir trait à la corruption, pour les personnes et les institutions dont la mission est de déclarer les transactions suspectes dans le domaine du blanchiment d'argent (paragraphe 22) ;
- iv) que des stratégies et mesures de lutte contre la corruption soient promues par le gouvernement aux niveaux local et régional et que celui-ci contrôle leur mise en œuvre (paragraphe 44) ;
- v) d'assurer que des règles d'éthique soient applicables à l'ensemble des agents publics et des collaborateurs du service public, et qu'elles couvrent aussi des situations relatives à la migration d'agents publics vers le secteur privé (paragraphe 51) ;
- vi) d'assurer à tous les agents publics une formation appropriée sur les règles existantes régissant les cadeaux, en utilisant, en particulier, des exemples pratiques de situations de conflits potentiels (paragraphe 52) ;
- vii) d'encourager et de faciliter le signalement d'affaires de corruption dans l'administration publique et d'assurer la protection des donneurs d'alerte (paragraphe 53) ;
- viii) de réexaminer les modes de traitement des cas de soupçons de corruption au sein de l'administration publique, en vue d'assurer l'engagement rapide d'enquêtes pénales (paragraphe 54) ;
- ix) de veiller à ce que les personnes créant des sociétés fassent l'objet d'une vérification eu égard à leurs antécédents judiciaires éventuels et/ou à d'éventuelles restrictions à l'exercice de leurs droits (paragraphe 69) ;
- x) d'adopter la législation nécessaire afin de mettre rapidement en œuvre la responsabilité des personnes morales pour les infractions pénales de corruption, trafic d'influence et blanchiment d'argent, avec des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris des sanctions pécuniaires, conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) (paragraphe 70) ;
- xi) de revoir le système actuel de traitement des infractions comptables et de définir de manière appropriée les infractions et les sanctions conformément à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) (paragraphe 71) ;
- xii) que les autorités fiscales attachent une attention particulière au phénomène de la corruption, en particulier par le biais de directives et de modules de formation spécifiques concernant la détection des infractions de corruption et l'application de la législation correspondante (paragraphe 72) ;

- xiii) **que les développements législatifs soient assortis de la mise au point de lignes directrices et de formations à l'attention des comptables et commissaires aux comptes, sur la détection des signes et des produits de la corruption dans le cadre de leurs activités et pour faire rapport de leurs constatations** (paragraphe 75).
78. En outre, le GRECO invite les autorités albanaises à tenir compte des *observations* faites dans la partie analytique du présent rapport (paragraphe 16, 18, 21, 23, et 50).
79. En conclusion et conformément à la Règle 30.2 du Règlement, le GRECO invite les autorités albanaises à présenter pour le 30 septembre 2006 un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent.