



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 28 mars 2014
Publication : 27 juin 2014

Public
Greco Eval IV Rep (2013) 9F

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION

ALBANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 63^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

Q
U
A
T
R
I
È
M
E

C
Y
C
L
E

D'
É
V
A
L
U
A
T
I
O
N

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ	4
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
II. CONTEXTE	8
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	9
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	9
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	9
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	11
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	12
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	15
<i>Cadeaux</i>	15
<i>Contrats avec des organismes publics et utilisation abusive de ressources publiques.</i>	16
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	17
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	19
FORMATION, CONSEILS ET SENSIBILISATION	22
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	23
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	23
ORGANES D'AUTOREGULATION DE LA MAGISTRATURE	24
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	25
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE JUDICIAIRE	28
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	29
CONFLITS D'INTERETS	31
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	31
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation de service</i>	31
<i>Récusation et retrait</i>	32
<i>Cadeaux</i>	32
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	33
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	33
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	34
FORMATION, CONSEILS ET SENSIBILISATION	37
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	38
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	38
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS D'EMPLOI	39
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	42
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES	43
CONFLITS D'INTERETS	44
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation de service</i>	45
<i>Récusation et retrait</i>	45
<i>Cadeaux</i>	45
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i>	46
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	46
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI	46
FORMATION ET SENSIBILISATION	48
VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI	50

RÉSUMÉ

1. Le climat politique est instable et polarisé en Albanie depuis plus d'une décennie. A l'issue des élections législatives de juin 2013, qui ont vu un basculement du pouvoir du Parti démocratique vers la coalition du Parti socialiste et du Mouvement socialiste pour l'intégration, un nouveau gouvernement a été formé. L'Albanie est donc en phase de transition, ce qui a des conséquences en termes de nominations aux postes de haut niveau et de révisions législatives. Au cours de cette décennie, le niveau de corruption perçu dans le pays est resté élevé, avec de très faibles variations de l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International (3,40 en 2008, 3,10 en 2011 et 3,30 en 2012).

2. L'Albanie a adopté une réglementation très détaillée en matière de lutte contre la corruption et de prévention des conflits d'intérêts en ce qui concerne toutes les trois catégories professionnelles examinées par le présent rapport, à savoir les parlementaires, les juges et les procureurs. Néanmoins, le cadre législatif, qui comprend, entre autres, les dispositions constitutionnelles, les lois sur la prévention des conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine, est très complexe, sachant que sa stabilité et la sécurité juridique qui en dépend ont été entamées par les nombreuses et fréquentes modifications qui, de surcroît, font souvent l'objet d'interprétations contradictoires. En outre, la réglementation en vigueur est axée sur des restrictions et des interdictions, au détriment de l'obligation d'informer le public et de transparence, ce qui en limite l'impact. Dans ce contexte, des efforts supplémentaires sont nécessaires non seulement pour combler les lacunes au plan de l'application mais aussi pour s'assurer que les informations sur les personnes exerçant une fonction officielle qui est réputée relever de l'intérêt public soient divulguées en temps utile et de manière efficace. De plus, on note un défaut d'engagement à adopter une conduite éthique, tandis que les dispositifs permettant d'obtenir une assistance, des conseils ou une formation sont limités et que les procédures de sanction des manquements d'ordre éthique ne sont pas efficaces. Les statistiques disponibles confirment que les réformes mises en œuvre à ce jour n'ont pas donné de résultats significatifs ou n'ont pas eu d'incidence sur l'opinion des citoyens concernant l'ampleur des manquements dans le pays.

3. S'agissant des parlementaires, l'ouverture et la transparence des travaux de l'Assemblée nationale sont limitées par le défaut d'accès au texte des projets de loi avant leur adoption officielle. La vulnérabilité des parlementaires aux influences indues est manifeste, mais n'est pas couverte par la réglementation. L'adoption et la divulgation de normes de conduite professionnelle précises et exécutoires ne sont pas considérées comme une priorité, et il n'existe pas de système de notification au cas par cas des conflits d'intérêts. D'autre part, le contenu de la déclaration de patrimoine des parlementaires n'est pas rapidement publié sur un site Internet officiel et ne fait l'objet d'un contrôle complet qu'une fois tous les trois ans. Et surtout, la mise en œuvre des modifications de la Constitution ayant consisté à restreindre l'immunité des parlementaires (et des juges) – largement saluées à l'époque – a été entravée par l'absence de modifications correspondantes du Code de procédure pénale.

4. Depuis de nombreuses années, le système judiciaire albanais souffre d'un niveau de confiance du public faible et d'un niveau de perception de la corruption élevé. Cela s'explique en partie par sa position faible vis-à-vis des autres branches du pouvoir. L'appareil judiciaire n'a pas la maîtrise de la sélection des juges de la Haute cour, et le ministre de la Justice est seul habilité à engager une procédure disciplinaire à l'encontre des juges des tribunaux de district et des cours d'appel. En outre, la Conférence judiciaire nationale – principal organe judiciaire d'autorégulation – n'a pas été tout à fait opérationnelle pendant une longue période, ce qui a eu des répercussions négatives sur la sélection, l'avancement professionnel, la formation, la procédure disciplinaire à l'encontre des juges et, dernier point mais non des moindres, l'appropriation et le contrôle de l'éthique judiciaire.

5. S'agissant du ministère public, les critères objectifs et transparents requis n'ont pas été établis pour déterminer si les candidats possèdent la haute intégrité éthique attendue ; un ensemble de normes éthiques ou Code de conduite professionnelle clair n'a pas été établi pour l'ensemble du ministère public, et une formation permanente à l'éthique n'a pas été dispensée sur une base régulière et obligatoire.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

6. L'Albanie a adhéré au GRECO en 2001. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en avril 2002), Deuxième (en octobre 2004) et Troisième (en novembre 2008) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco).

7. Lancé le 1^{er} janvier 2012, le Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du Premier Cycle d'Évaluation qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du Troisième Cycle, axé sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Albanie au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2013) 9E) ainsi que d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Albanie du 28 octobre au 1^{er} novembre 2013. L'EEG était composée de M^{me} Zorana MARKOVIC, ancienne Directrice de l'Agence de lutte contre la corruption (Serbie), M^{me} Michelle MIZZI BUONTEMPO, Directrice adjointe, Unité de surveillance des marchés de valeurs mobilières et financiers, Autorité maltaise des services financiers (Malte), M. Xenophon PAPARRIGOPOULOS, Avocat, Professeur suppléant de Méthodologie et théorie du droit, Université de Thessalie, Membre du Service scientifique du Parlement hellénique (Grèce) et M. Georgi RUPCHEV, Expert d'État, Direction de la Coopération internationale et des affaires européennes, ministère de la Justice (Bulgarie). L'EEG était assistée de M^{me} Liubov SAMOKHINA, du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'Assemblée nationale albanaise, y compris de la Commission de la législation, du Conseil des mandats et des immunités et de la Commission des élections et des nominations. De plus, l'EEG s'est entretenue avec des représentants de partis politiques et de groupes parlementaires. L'EEG a aussi rencontré des membres de l'appareil judiciaire (dont la Haute cour, les cours d'appel, les tribunaux de district, le Conseil supérieur de la magistrature, l'École de la magistrature et l'Association des juges) et du ministère public (dont le Bureau du Procureur général, les Bureaux des procureurs d'appel et de district, le Conseil des procureurs et l'Association des procureurs publics). De même, l'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Justice et de la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine. Enfin, l'EEG a eu des entretiens avec des représentants de la section

albanaise de Transparency International, de l'association patronale « Confindustria » et des médias.

11. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités albanaises pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et pour renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités albanaises, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures nécessaires. L'Albanie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

II. CONTEXTE

12. Le climat politique est instable et polarisé en Albanie depuis plus d'une décennie. A l'issue des élections législatives de juin 2013, qui ont vu un basculement du pouvoir du Parti démocratique vers la coalition du Parti socialiste et du Mouvement socialiste pour l'intégration, un nouveau gouvernement a été formé. Par conséquent, l'Albanie est en phase de transition, ce qui a des conséquences en termes de nominations aux postes de haut niveau et de révisions législatives. Au cours de cette décennie, le niveau de corruption perçu dans le pays est resté relativement élevé. L'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International a affiché des variations très faibles, s'établissant à 3,40 en 2008, 3,10 en 2011 et 3,30 en 2012.

13. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2013, c'est le système judiciaire pour lequel la perception de la corruption est la plus élevée (81 % des répondants). De l'avis de Heritage Foundation, une culture d'impunité et d'ingérence politique fait qu'il est difficile pour le système judiciaire de traiter le phénomène de la corruption qui est profondément enraciné, y compris dans les hautes sphères, et il demeure essentiel que des réformes institutionnelles plus approfondies soient mises en œuvre afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'éradiquer le phénomène persistant de la corruption¹. La gravité de la corruption dans le domaine judiciaire a aussi été soulignée dans les rapports de la Commission européenne² et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe³.

14. Les partis politiques et les parlementaires sont perçus comme les deuxième et troisième institutions les plus corrompues (72 % et 66 % des répondants, respectivement), selon le Baromètre mondial de la corruption 2013. Ces dernières années, trois affaires de parlementaires soupçonnés de corruption et/ou d'abus de pouvoir ont été instruites ; aucun des parlementaires mis en cause n'a été reconnu coupable.

15. Les statistiques disponibles montrent que les réformes juridiques et pratiques engagées pour venir à bout de la corruption n'ont pas eu d'incidence notable sur l'opinion des citoyens concernant l'ampleur des manquements dans le pays. Ainsi que l'ont relevé de nombreuses sources⁴, le cadre juridique albanais ayant trait à la lutte contre la corruption et à la bonne gouvernance est relativement solide ; cependant, le pays a vraiment encore beaucoup d'efforts à faire pour combler les insuffisances majeures sur le plan de la mise en œuvre de ce cadre. Par ailleurs, la réglementation est très complexe, sachant que sa stabilité est entamée par les nombreuses et fréquentes modifications. A ce propos, que ce soit avant ou pendant la visite, des textes de loi importants pour le présent Cycle d'évaluation n'ont pas été communiqués à l'EEG. L'EEG n'a donc pas pu évaluer de façon correcte et précise leur impact lors de son séjour à Tirana.

16. Lors de la réunion de débriefing avec l'EEG, un aperçu de la stratégie future de lutte contre la corruption a été présenté par un représentant du Département de contrôle interne de l'administration et de lutte contre la corruption (DCIALC). Une des premières priorités de la stratégie serait de lutter contre la corruption au sein du système judiciaire et chez les agents publics de haut rang. La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie et de sa coordination avec les acteurs concernés a été attribuée au ministre d'État des affaires locales, en tant qu'autorité nationale de coordination de la lutte contre la corruption nouvellement désignée.

¹ <http://www.heritage.org/index/pdf/2014/countries/albania.pdf>.

² http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/al_rapport_2013.pdf.

³ <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2422021&SecMode=1&DocId=2093512&Usage=2>.

⁴ Voir, par exemple, <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/albania/>.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

17. L'Albanie est une République parlementaire pluraliste, dont la Constitution date de 1998. Le Parlement national unicaméral est constitué de 140 députés, qui sont élus, pour un mandat de quatre ans à la représentation proportionnelle, dans chacune des 12 circonscriptions plurinominales du pays. Les candidats peuvent être présentés par des partis politiques, des coalitions de partis et des groupes d'électeurs. Les mandats pour chaque circonscription électorale sont répartis entre les partis politiques qui recueillent au moins 3 % des votes valides dans la circonscription concernée (5 % pour les coalitions de partis) et les candidats libres présentés par des groupes d'électeurs. Tous les citoyens albanais ayant atteint l'âge de 18 ans jouissent du droit de vote – excepté les citoyens ayant été déclarés frappés d'une incapacité mentale par une décision de justice – et du droit d'être élus – excepté les citoyens détenus⁵ et certains fonctionnaires énumérés par la Constitution (juges, procureurs ou maires, par exemple).

18. Les députés représentent le peuple tout entier et ne sont liés par leur mandat. Ils agissent au nom de la République et de la loi, et conformément à leur serment. Dans l'exercice de leur mandat, ils jouissent d'un statut spécifique qui découle de la Constitution et de la loi⁶.

19. Le mandat d'un député prend fin en cas de non-prestation de serment, de démission, d'incompatibilités prévues par la Constitution (voir ci-après), d'expiration de la législature, d'absence injustifiée supérieure à six mois consécutifs ou de condamnation pénale définitive prononcée par un tribunal. Il est interdit aux députés d'exercer des fonctions publiques autres que celles de membre du Conseil des ministres.

20. L'organisation interne et le déroulement des travaux de l'Assemblée sont régis par la Constitution et le règlement intérieur et décidés par le Bureau, qui reflète l'éventail politique de l'Assemblée. Le Bureau se compose du Président, du vice-Président et de quatre secrétaires, dont deux sont chargés des questions budgétaires. L'Assemblée élit des commissions permanentes et peut établir des commissions *ad hoc* et des commissions d'enquête – dans ce dernier cas, à la demande d'au moins un quart de ses membres.

21. Lors des dernières élections parlementaires, qui se sont tenues le 23 juin 2013, les partis politiques suivants ont remporté des sièges : Parti socialiste (65), Parti démocratique (50), Mouvement socialiste pour l'intégration (16), Parti de la justice, de l'intégration et de l'unité (4), Parti républicain (3), Parti de l'union pour les droits de l'homme (1) et Parti démocrate-chrétien (1). Seul 14 des députés sont des femmes et 65 députés ont été élus pour la première fois.

Transparence du processus législatif

22. Le droit de prendre une initiative législative est conféré à tout député, au Conseil des ministres⁷ et à tout groupe comptant 20 000 électeurs au minimum. Un projet de loi est adopté en trois temps : en principe, article par article et en intégralité. A la demande du Conseil des ministres ou d'un cinquième des membres de l'Assemblée, un projet de loi peut être examiné et approuvé suivant une procédure accélérée, mais au plus tôt une semaine après le début du processus d'examen (sauf pour certains projets de loi qui

⁵ Article 69 de la Constitution.

⁶ Article 2 de la loi portant statut du député.

⁷ Un projet de loi est initié par le gouvernement dans 95% des cas et par les députés et les citoyens - dans 5% des cas.

nécessitent l'approbation d'au moins trois cinquièmes des membres de l'Assemblée⁸). Les projets de loi doivent être accompagnés de rapports justifiant les conséquences financières de leur mise en œuvre. Un projet de loi présenté par une organisation non gouvernementale, qui a pour conséquence l'augmentation des dépenses publiques ou la diminution des recettes publiques, ne peut être approuvé que s'il est accompagné de l'avis du Conseil des ministres. Tout projet de loi présenté est inscrit dans un registre, après quoi le Président du Parlement ordonne sa communication aux députés, à la/aux commission(s) compétente(s) ainsi qu'aux médias et aux parties intéressées sur demande.

23. Les sessions de l'Assemblée sont publiques et ne peuvent être tenues à huis clos que sur requête motivée du Président de la République, du Premier ministre ou d'un cinquième de ses membres, après que cette majorité se soit prononcée en faveur du huis clos par un vote à main levée ; toutefois, cela ne s'applique pas aux délibérations sur le budget ou les projets de loi de finances. En règle générale, les décisions sont prises à la majorité des voix, en présence de plus de la moitié des membres de l'Assemblée. Le vote est ouvert en ce qui concerne l'adoption d'un programme politique et la composition du Conseil des ministres, l'examen d'un décret présidentiel, le budget et les projets de loi de finances directement liés au budget ainsi que les modifications constitutionnelles. Sauf dans les cas proscrits, le vote secret peut être demandé par au moins 7 députés et cette demande est soumise à un vote. Le texte intégral et un résumé des procès-verbaux sont conservés, sachant que la transcription intégrale est publiée en ligne après son adoption par la plénière suivante⁹. Outre la diffusion en direct sur Internet de chaque session, environ 16 chaînes de télévision suivent et retransmettent les travaux de l'Assemblée (dont cinq en temps réel).

24. En règle générale, les sessions des commissions sont également publiques¹⁰. A la majorité des voix de ses membres, une commission peut décider de tenir une session entière ou une partie d'une session à huis clos. Une commission peut organiser une audition publique de membres du Conseil des ministres, de hauts représentants de l'État ou d'institutions publiques, d'experts et de représentants de la société civile ou de groupes d'intérêt, et a obligation de le faire en cas de requête écrite motivée d'un tiers de ses membres. Les décisions sont prises par un vote à main levée à la majorité des voix, en présence de plus de la moitié des membres de la commission concernée. Le texte intégral et un résumé des procès-verbaux sont conservés, sachant qu'une commission peut décider de rendre public l'enregistrement d'une session si cela s'avère important. Les procès-verbaux doivent refléter l'opinion de la majorité, de la minorité ainsi que des experts et des groupes d'intérêt invités. Sauf lorsqu'ils contiennent des informations classées, les procès-verbaux sont systématiquement publiés sur le site Internet de l'Assemblée et communiqués aux médias et autres parties intéressées sur demande.

25. Le Président de la République promulgue un projet de loi approuvé dans un délai de 20 jours à compter de sa présentation. Il ne peut renvoyer le projet de loi pour réexamen qu'une seule fois, et le décret demandant la révision reste sans effet s'il est rejeté par une majorité des membres de l'Assemblée. Un projet de loi entre en vigueur après un délai d'au moins 15 jours à compter de sa publication au Journal officiel. En cas de nécessité ou d'urgence et conformément à une procédure prescrite, une loi peut entrer en vigueur sans délai, mais seulement après qu'elle a été rendue publique. La loi est alors publiée dans la prochaine édition du Journal officiel.

⁸ Par exemple, lois sur des institutions prévues par la Constitution, la nationalité, les élections locales, les référendums, les codes, l'état d'urgence, le statut des fonctionnaires ou une amnistie. La procédure ne peut pas être appliquée à plus de trois projets de loi sur le programme de travail de 12 semaines de l'Assemblée et à plus d'un projet de loi sur un programme de 3 semaines.

⁹ http://www.parlament.al/web/Dokumente_Parlamentare_16_1.php.

¹⁰ Elles sont dites « ouvertes » lorsque les médias, groupes d'intérêt ou visiteurs sont autorisés à y assister – article 35 (1) du règlement intérieur.

26. En principe, le règlement intérieur garantit une transparence suffisante du fonctionnement de l'Assemblée. En plus de l'ouverture des sessions plénières et des sessions des commissions (à quelques exceptions près), les outils destinés à assurer cette transparence sont notamment la participation du public au processus d'élaboration des lois, la publication des documents parlementaires et le site Internet de l'Assemblée. L'article 105 (2/1) du règlement intérieur stipule que le site Internet doit contenir une version actualisée des projets de loi et des rapports explicatifs ainsi que les modifications reçues et approuvées par les commissions¹¹. Cependant, l'EEG a appris que les projets de loi présentés au Parlement ne sont pas publiés sur son site Internet, mais plutôt communiqués aux journalistes, à la société civile et à d'autres parties intéressées sur demande, en amont de la session pertinente. Par conséquent, il est impossible de retracer les modifications successives à des projets de loi spécifiques dans la mesure où elles ne sont pas publiées avant le stade de l'adoption formelle (c'est-à-dire après la troisième lecture), et la possibilité pour le public d'avoir accès aux procès-verbaux détaillés des sessions plénières et des sessions des commissions n'y a rien changé. En conséquence, la transparence serait améliorée et l'implication inclusive et effective de toutes les parties intéressées dans le processus d'élaboration des lois serait facilitée si les projets de loi étaient systématiquement publiés sur le site Internet de l'Assemblée, ainsi que le prévoit son règlement intérieur.

27. Par ailleurs, selon l'EEG, la vulnérabilité des parlementaires aux activités de lobbying et aux intérêts particuliers est manifeste, d'où la nécessité de clarifier les possibilités d'influence de tiers sur les travaux du Parlement. Un certain nombre de facteurs sont perçus comme favorisant les risques d'influences indues. Premièrement, les contacts entre les parlementaires et les tiers ne sont pas soumis à des restrictions et ne sont pas réglementés en termes de divulgation ou d'origine. Deuxièmement, même s'il existe une obligation juridique pour les agents publics d'éviter les conflits d'intérêts, en ce qui concerne les parlementaires cette obligation donne lieu principalement à un contrôle des incompatibilités (qualifiées de situation de « conflit d'intérêts continu ») mais ni à une notification *ad hoc* des conflits ni à une abstention de voter du parlementaire concerné. Troisièmement, même si les intérêts privés des parlementaires doivent faire l'objet d'une déclaration annuelle à travers la procédure de déclaration de patrimoine, il est considéré que les informations sur certains de ces intérêts ne concernent pas le public et n'ont donc pas à être divulguées au public. Ces lacunes sont aggravées par l'absence de normes définissant le comportement approprié. Eu égard aux préoccupations exprimées aux paragraphes 26 et 27, **le GRECO recommande que la transparence du processus législatif soit améliorée i) en assurant la mise en œuvre rapide de l'obligation de publier, en vertu du règlement intérieur, sur le site Internet officiel de l'Assemblée nationale, tout projet de loi, y compris les projets initiaux ainsi que les amendements ; et ii) en réglementant les contacts des députés avec les lobbyistes et les autres tiers cherchant à influencer le processus législatif.**

Rémunération et avantages matériels

28. Les droits et les privilèges dont jouissent les parlementaires sont énoncés par la loi portant statut du député et les décisions de l'Assemblée. Bien que la loi susmentionnée ne précise pas si un député doit travailler à temps complet ou à temps partiel, l'article 28 de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques interdit l'emploi à temps complet d'un agent public, y compris un parlementaire, à un autre poste¹². Dans le barème officiel, le traitement des députés est classé immédiatement après celui des ministres. Le traitement du Président du Parlement est classé immédiatement après celui du Président de la République, et le traitement du

¹¹ Ce point est réitéré par l'article 106 du règlement intérieur, qui inclut les projets de loi et les lois dans la « documents parlementaires » et prévoit leur accessibilité sur le site Internet de l'Assemblée.

¹² Au cours de la visite en Albanie, l'EEG a appris que certains parlementaires exercent à temps partiel la profession de médecin ou de professeur d'université.

vice-Président est équivalent à celui du vice-Premier ministre¹³. Le traitement mensuel couvre la participation aux sessions plénières (40 %), aux sessions des commissions (50 %) et aux autres activités parlementaires (10 %). Le traitement mensuel brut d'un parlementaire en janvier 2014 s'élevait à 156 770 ALL (Lek albanais) soit 1 112 EUR, tandis que le salaire mensuel moyen brut dans le secteur public national s'élevait à 46 665 ALL soit 330,85 EUR.

29. Par ailleurs, un parlementaire a droit à un complément de rémunération au titre des travaux en commission (2 000 ALL soit 14 EUR par session), de la vice-présidence ou présidence d'une commission (2 200 ALL soit 15,6 EUR ou 2 500 ALL soit 17,7 EUR, respectivement) et de la direction d'un groupe parlementaire (5 à 15 % du montant du traitement, en fonction du nombre de membres). En outre, les députés résidant à l'extérieur de Tirana ont droit à une indemnité de fonction/*per diem* pour chaque session de l'Assemblée ou d'une commission ou d'un groupe parlementaire (75 240 ALL soit 533 EUR pour 12 jours par mois), et les députés résidant dans la capitale, pour les activités à l'extérieur de Tirana (37 620 ALL soit 267 EUR pour 6 jours par mois). Le *per diem* est égal à 4% du traitement mensuel – du président de commission, vice-président de commission ou député ordinaire, respectivement – et, en cas d'absentéisme sans motif légitime, est retenu. Les députés ont aussi droit à une indemnité de départ, à une retraite complémentaire, à un accès prioritaire au logement ou à un prêt à long terme¹⁴, ainsi qu'à une indemnité pour les frais de voyage à l'intérieur du pays (283 EUR par mois). Les parlementaires résidant à l'extérieur de Tirana et louant un logement dans la capitale perçoivent une indemnité au titre du loyer de 210 EUR par mois, sous réserve de la présentation des documents justificatifs et de la vérification de leurs besoins de logement par le Service de l'administration générale du Parlement. Le caractère légitime de l'utilisation des avantages et frais par les parlementaires fait l'objet d'un contrôle annuel par le service d'audit, conformément à la loi sur l'audit interne dans le secteur public.

30. Chaque parlementaire bénéficie d'un bureau au siège de l'Assemblée et d'un abonnement gratuit aux journaux officiels et à d'autres documents. Les frais de téléphone et de carburant sont remboursés, dans le premier cas à hauteur de 17 000 ALL soit 120,5 EUR par mois pour un parlementaire ordinaire et 20 000 ALL soit 141,8 EUR pour un président de commission ou un président de groupe parlementaire. Par ailleurs, en coopération avec les administrations locales, l'Assemblée maintient dans chaque district administratif des bureaux pour la majorité au pouvoir et l'opposition. Il n'existe actuellement pas d'interdiction aux parlementaires de bénéficier d'autres sources de financement en rapport avec l'exercice de leurs fonctions. Au cours de la visite en Albanie, aucune préoccupation n'a été soulevée auprès de l'EEG quant à une manipulation et/ou utilisation abusive de deniers publics ou à des irrégularités liées aux autres sources de financement des parlementaires et de leurs bureaux.

Principes éthiques et règles déontologiques

31. Les députés prêtent serment, ce qui souligne qu'ils doivent accomplir leur mission en tant que représentants du peuple en conscience et avec dignité¹⁵. Plusieurs lois énoncent les règles déontologiques et les principes éthiques applicables, à savoir : la Constitution (obligation de n'être liée par aucune instruction et incompatibilité avec d'autres charges publiques) ; le Code pénal (interdiction de la corruption, du trafic d'influence et de la divulgation de secrets d'État) ; la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques (loi sur la PCI) (règles sur les conflits d'intérêts, les activités accessoires, les intérêts financiers, les cadeaux et les contrats

¹³ Article 13 (1) de la loi portant statut du député.

¹⁴ Aux termes de la Décision n° 600 du Conseil des ministres du 12 septembre 2007 sur les avantages des hauts fonctionnaires de l'administration publique et des fonctionnaires politiques en matière de logement. Cette décision a été abrogée le 5 février 2014, ce qui a mis fin à l'octroi de tout prêt à taux réduit aux agents publics.

¹⁵ Article 4 du règlement intérieur.

avec des organismes publics) ; la loi portant statut du député, qui reprend largement les incompatibilités définies par la Constitution et la loi sur la PCI ; et le Règlement intérieur et les décisions du Parlement (ordre et comportement à l'Assemblée). Aux termes de l'article 40 du règlement intérieur, pendant qu'ils sont en fonctions, les parlementaires sont tenus de se conformer au Code de conduite, qui n'a cependant pas été adopté.

32. Il est ressorti des entretiens avec un certain nombre de députés que l'adoption et la divulgation de normes de conduite professionnelle précises et exécutoires ne sont pas considérées comme une priorité, malgré le fait que le règlement intérieur requière explicitement un tel Code de conduite. Le principal argument avancé pour justifier cette position est qu'il existe déjà une vaste réglementation. Cependant, la valeur ajoutée de la compilation des obligations légales et réglementaires des parlementaires dans un document unique est évidente aux yeux de l'EEG. Non seulement un tel document servirait de référence et de source d'orientations, mais en plus il pourrait servir d'outil de renforcement de la responsabilisation et du contrôle public, notamment en aidant à vérifier si les députés respectent les normes et sont à la hauteur des attentes du public. En outre, pour ce qui est du renforcement de la crédibilité politique, le processus de rédaction du Code susciterait un débat important sur la meilleure façon de renforcer la légitimité des parlementaires et de réparer les fissures dans leurs relations avec la société. Une fois adopté, il serait essentiel que le Code soit assorti d'un mécanisme d'exécution et accompagné d'une formation, d'avis et de conseils à l'intention des parlementaires sur des questions qui restent plutôt mal comprises, telles que la forme, les modalités et la portée des contacts admissibles avec les groupes d'intérêt et les lobbyistes, la divulgation des conflits d'intérêts *ad hoc*, l'éthique organisationnelle et la prévention de la corruption. Il découle également de ce qui précède que le Code adopté doit être rendu accessible au public. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) le Code de conduite à l'usage des parlementaires, prévu par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, soit élaboré et dûment mis en œuvre ; et que ii) une formation, des orientations et des conseils soient mis à la disposition des députés sur des questions telles que la forme, les modalités et la portée des contacts admissibles avec les groupes d'intérêt et les lobbyistes, la divulgation des conflits d'intérêts *ad hoc*, l'éthique et la prévention de la corruption dans les rangs des députés.**

Conflits d'intérêts

33. La loi sur la PCI définit un conflit d'intérêts comme une situation de conflit entre le devoir public et des intérêts privés, directs ou indirects, qui a un effet ou pourrait avoir un effet ou semble avoir un effet inapproprié sur l'exercice de responsabilités et de devoirs publics. En plus, la loi sur la PCI donne une définition d'un conflit d'intérêts « effectif », « manifeste », « potentiel », « au cas par cas » et « continu » (ce dernier type de conflit d'intérêts constitue une incompatibilité entre des fonctions publiques et des intérêts privés). La loi sur la PCI s'applique aux agents publics, y compris les parlementaires¹⁶, ainsi qu'aux personnes « liées » aux agents publics (c'est-à-dire, le/la conjoint(e), les enfants majeurs, les parents et les beaux-parents). La loi sur la PCI vise principalement à assurer une prévention des conflits d'intérêts de la façon la plus précoce et la plus efficace possible ; par conséquent, elle impose d'éviter et de résoudre les conflits d'intérêts à l'avance, en fonction des circonstances et des besoins et de façon modulée¹⁷. La loi sur la PCI définit des étapes de procédure concrètes, des délais et d'autres règles, aux termes desquels les agents publics, y compris les parlementaires, doivent renoncer à certains engagements privés, charges ou fonctions.

¹⁶ En vertu de l'article 7 de la loi sur la PCI lu conjointement avec l'article 4 (1)(c) et 4 (1)(ç) de la loi sur la PCI.

¹⁷ Article 37 de la loi sur la PCI.

34. Le non-respect des règles sur les conflits d'intérêts est passible de sanctions administratives et disciplinaires. Les amendes administratives sont imposées par la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP) aux parlementaires, personnes liées aux parlementaires, administrateurs de fiducie et gestionnaires de société. Le défaut de déclaration, spontanée ou sur demande au cas par cas, d'intérêts privés susceptibles de créer un conflit d'intérêts est passible d'une amende comprise entre 30 000 ALL (210 EUR) et 50 000 ALL (350 EUR), tandis que le défaut de résolution d'incompatibilités (conflit d'intérêts « continu ») est puni d'une amende comprise entre 100 000 ALL (700 EUR) et 300 000 ALL (2 100 EUR). Sachant que tout manquement à la loi sur la PCI constitue une faute, qu'il engage la responsabilité administrative ou pénale de son auteur, il est aussi notifié à l'Assemblée par le HIDVP. En cas d'incompatibilité (voir ci-dessous), il est mis fin au mandat du député concerné.

35. Une réglementation détaillée et complexe sur les conflits d'intérêts, complétée par des règles sur la déclaration de patrimoine, s'applique à un large éventail d'agents publics albanais, y compris des parlementaires. Pour ce qui est des conflits d'intérêts « continus », des dispositions constitutionnelles, lues conjointement avec l'article 28 de la loi sur la PCI, réglementent les incompatibilités entre les fonctions de parlementaire et l'exercice de certaines autres charges et d'autres activités. Ces dispositions visent les conflits d'intérêts « continus », qu'ils soient réels, perçus ou potentiels, et imposent de choisir entre ces intérêts et le mandat parlementaire. S'agissant de la réglementation des conflits d'intérêts « au cas par cas », les dispositions et leur interprétation par les parlementaires sont toutefois moins claires. La question des conflits d'intérêts *ad hoc*, qui peuvent survenir durant l'accomplissement des devoirs, a été largement examinée pendant la visite dans le pays. La législation ne prévoyant aucune exemption, il était généralement considéré que le chapitre pertinent de la loi sur la PCI qui impose l'identification et l'enregistrement de ces conflits d'intérêts, s'applique aux parlementaires. Cependant, il n'y avait pas d'unanimité sur la question de savoir si et à qui les parlementaires avaient obligation de déclarer ces conflits, les situations rentrant dans le champ de ce concept et les conséquences en cas de non-déclaration¹⁸. Par ailleurs, il est apparu que la seule possibilité pour identifier ces conflits est d'examiner de près les déclarations de patrimoine des parlementaires, tâche qui incombe à la HIDVP. En outre, alors qu'il a été explicitement reconnu que l'Assemblée, en tant qu'autorité dont dépendent les parlementaires, est habilitée à examiner et à résoudre les conflits d'intérêts, aucun mécanisme interne au Parlement permettant leur déclaration et leur enregistrement au cas par cas, tel que requis par l'article 11 de la loi sur la PCI, n'a été établi et les parlementaires n'ont pas pratiqué l'abstention de voter. Sachant que les contacts entre les parlementaires et les tiers ne sont pas réglementés, que la déclaration de patrimoine des parlementaires ne fait l'objet d'un contrôle complet qu'une fois tous les trois ans et que les informations sur certains intérêts privés ne sont pas rendues publiques, il est d'une importance capitale qu'un mécanisme de notification *ad hoc* des conflits d'intérêts par les parlementaires soit établi au niveau du Parlement. Cela renforcerait la sécurité juridique et faciliterait une interprétation correcte et une application effective, par les parlementaires, de la réglementation sur les conflits d'intérêts. Eu égard à ce qui précède, **le GRECO recommande qu'un mécanisme de notification « au cas par cas » des conflits d'intérêts par les parlementaires soit mis en place au sein de l'Assemblée nationale et que le fonctionnement de ce mécanisme fasse l'objet d'un contrôle.**

¹⁸ Après la visite, l'EEG a été informée d'un modèle mis au point par la HIDVP pour faciliter la déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêts par des fonctionnaires, y compris les députés, dans le but de se retirer du vote, des commissions, etc. Les discussions sur place n'ont, toutefois, pas révélé que les députés sont au courant ou utilisent de tels formulaires.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation de service

36. Les parlementaires ne sont pas autorisés à exercer d'autres charges publiques, sauf celle de membre du Conseil des ministres¹⁹, de même qu'ils ne peuvent pas être juge, procureur, militaire en service actif ou policier ou membre du Service de la sécurité nationale, représentant diplomatique, maire d'une municipalité ou commune ou préfet d'un lieu qu'ils représentent en tant que député, président ou simple membre d'une commission électorale, Président de la République ou agent de haut rang de l'administration publique²⁰. En ce qui concerne les intérêts privés, la loi sur la PCI interdit aux parlementaires : a) d'être membre d'un organe d'administration ou de direction d'une organisation ayant un but lucratif ; b) de tirer des revenus d'une entreprise individuelle, d'un partenariat de quelque sorte que ce soit, de l'exercice de la profession de notaire, avocat, expert agréé ou consultant, agent ou représentant d'une organisation ayant un but lucratif ou d'un emploi à temps complet à un autre poste ; et c) de détenir, de manière active, des parts sociales ou actions d'une société commerciale occupant une position dominante sur le marché (cette restriction s'applique également aux personnes « liées » aux députés)²¹. Mises à part ces règles, il n'existe pas d'autres dispositions restreignant la détention d'intérêts financiers par des parlementaires ou des personnes liées à des parlementaires. Les renseignements sur les intérêts financiers et les revenus des activités privées licites des parlementaires et des personnes liées aux parlementaires, quel qu'en soit le montant, sont déclarés via leur déclaration de patrimoine (voir ci-dessous).

37. La procédure d'évaluation du fait de savoir si une société occupe une position dominante sur le marché est établie à l'article 34 de la loi sur la PCI, et la responsabilité de sa mise en œuvre échoit à l'Autorité de la concurrence. L'EEG a oui dire que la procédure est contraignante à appliquer et à suivre dans la pratique et qu'en raison de sa complexité, de nombreux agents publics, dont des parlementaires, et membres de leur famille concernés préfèrent se débarrasser des actions en leur possession. Le GRECO pense qu'eu égard à la complexité évidente et à la longueur du processus d'évaluation, que confirment les critiques exprimées pendant la visite dans le pays, les autorités devraient examiner la question de savoir s'il serait raisonnable de maintenir ce système.

38. Aucune restriction applicable après la cessation de service ne vise les députés. Même si aucun exemple d'abus de pouvoir par un parlementaire en faveur d'une société en vue de s'attirer des bonnes grâces et d'obtenir un emploi futur n'a été porté à l'attention de l'EEG, cette dernière est convaincue que pour protéger l'intérêt général, l'imposition de mesures telles qu'une période d' « attente » d'une durée appropriée serait justifiée. Les autorités sont donc invitées à examiner les vulnérabilités susceptibles de découler de l'absence d'une réglementation sur le « pantouflage » et à envisager de prendre des mesures appropriées et efficaces pour réduire les possibilités pour les parlementaires d'exercer des influences indues ou d'exploiter des informations obtenues pendant qu'ils étaient en fonctions.

Cadeaux

39. En vertu de l'article 23 de la loi sur la PCI, dans l'exercice de ses fonctions, le parlementaire et les personnes liées²² au parlementaire ne sont pas autorisés à solliciter

¹⁹ Depuis 2014, cumuler la position de parlementaire avec celle de membre du gouvernement n'est plus accepté dans la pratique.

²⁰ Articles 69 et 70(2) de la Constitution.

²¹ Article 28 de la loi sur la PCI.

²² Dans ce contexte, le cercle des personnes « liées » au député s'étend à toute personne physique ou morale qui, en rapport avec le cadeau, peut jouer un rôle d'intermédiaire ou escompter une faveur en retour.

ou à recevoir, directement ou indirectement, des cadeaux, des faveurs, des promesses ou un traitement préférentiel de qui que ce soit, exception faite des cadeaux protocolaires, qui sont réglementés par la décision du Conseil des ministres²³. La décision susmentionnée inclut une définition des cadeaux, y compris les cadeaux reçus ou offerts « indirectement » et les cadeaux offerts ou reçus « en dehors des fonctions ». Les cadeaux protocolaires d'une valeur supérieure à 10 000 ALL (70 EUR) doivent être mentionnés sur la déclaration de patrimoine du parlementaire ou du membre de la famille du parlementaire concerné (voir ci-dessous). Ces cadeaux doivent aussi être déclarés dans un délai de 30 jours au Service de l'administration générale du Parlement, qui tient un registre et peut évaluer la valeur d'un cadeau en cas de doute. Les parlementaires qui souhaitent conserver un cadeau d'une valeur supérieure à 70 EUR peuvent le faire à condition d'acquitter au Service de l'administration générale la différence de valeur ; il n'est pas permis de conserver un cadeau de nature monétaire. Tout manquement aux règles ci-dessus, par un parlementaire, une personne liée à un parlementaire, un administrateur de fiducie ou un gestionnaire de société, est passible d'une amende administrative comprise entre 100 000 ALL (700 EUR) et 200 000 ALL (1 400 EUR). La Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine doit notifier les cas de manquement à l'Assemblée afin qu'une procédure disciplinaire puisse être engagée.

40. La définition des cadeaux est complète et couvre, par exemple non seulement les espèces, les dépôts et les prêts mais aussi les faveurs (telles qu'une invitation à une réception, une bourse et la gratuité ou une réduction de prix sur des services, des activités de divertissement, un transport, des vacances et une couverture d'assurance). La procédure de déclaration des cadeaux, dans le contexte et hors du contexte du Parlement, est définie avec précision et soumise au contrôle des autorités. En cas de manquements, des sanctions suffisamment dissuasives peuvent être imposées. Pendant la visite, aucune préoccupation n'a été portée à la connaissance de l'EEG concernant l'acceptation de cadeaux inappropriés par des parlementaires. Cela étant dit, le seuil applicable aux cadeaux acceptables semble être élevé par rapport au revenu moyen par habitant en Albanie et pourrait être révisé par les autorités.

41. De plus, il est interdit aux députés d'accepter des pots-de-vin, aux termes de l'article 260 du Code pénal (corruption passive d'agents publics de haut rang et d'élus locaux). Cette disposition érige en infraction pénale le fait pour un parlementaire de solliciter ou prendre, directement ou indirectement, un quelconque avantage irrégulier ou la promesse d'un tel avantage pour lui-même ou un tiers, ou d'accepter une offre ou une promesse procédant d'un avantage irrégulier, afin d'accomplir un acte ou de s'abstenir d'accomplir un acte en rapport avec ses devoirs. Une telle infraction est passible d'une peine d'emprisonnement de douze ans au maximum et d'une amende de 5 millions ALL (34 900 EUR) au maximum. Il convient de souligner que le régime de sanction prévu pour les parlementaires est plus sévère que celui qui s'applique aux juges et aux procureurs, lesquels sont soumis à d'autres dispositions du Code pénal relatives à la corruption.

Contrats avec des organismes publics et utilisation abusive de ressources publiques.

42. Aux termes de l'article 70 (3 et 4) de la Constitution, les députés ne sont pas autorisés à exercer des activités lucratives portant sur des biens de l'État ou d'une collectivité locale, de même qu'ils ne sont pas autorisés à acquérir de tels biens. Sur proposition du Président du Parlement ou d'un dixième de ses membres, l'Assemblée décide si la Cour constitutionnelle doit être saisie d'une affaire relevant de cette règle afin de déterminer l'incompatibilité. En outre, aux termes de l'article 21(1) de la loi sur la PCI, un parlementaire ou une personne liée à un parlementaire n'est pas autorisé à conclure un contrat avec un organisme public ou à bénéficier de fonds publics, pour lui-même ou

²³ Décision n° 714 du Conseil des ministres du 22 octobre 2004.

une société commerciale, un partenariat ou une société ordinaire dans laquelle ledit parlementaire (ou ladite personne liée au parlementaire) détient, de manière active ou passive, des parts sociales ou des actions de quelque montant que ce soit. Dans le cas contraire, les parlementaires et les personnes liées aux parlementaires sont passibles d'une amende administrative comprise entre 100 000 ALL (700 EUR) et 200 000 ALL (1 388 EUR). Comme indiqué ci-dessus, tout manquement à cette disposition doit être signalé à l'Assemblée afin qu'une procédure disciplinaire puisse être engagée. En 2008, la Cour constitutionnelle a conclu que le mandat de parlementaire est incompatible avec les profits tirés d'un appel d'offres public (dès lors que ce mandat a été validé par la Commission électorale centrale à l'issue d'une élection). Il n'existe pas d'autres règles sur l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

43. En vertu de la loi sur les informations classées secret d'État, les parlementaires doivent protéger la confidentialité des informations classées. Avant de se voir accorder l'accès, les parlementaires font l'objet d'une habilitation de sécurité et obtiennent un certificat de la Direction de la sécurité des informations classées. La divulgation de documents et de données secrets par un agent public, y compris un parlementaire, en violation de ses devoirs constitue également une infraction pénale (article 295 (a) du Code pénal). Elle est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

44. Les parlementaires et les personnes liées aux parlementaires sont tenus de faire une déclaration de patrimoine aux termes de la loi sur la déclaration et l'audit du patrimoine et des engagements financiers des élus et de certains agents publics (LDAP). Cette déclaration doit être faite dans un délai de 30 jours à compter de l'entrée en fonctions, au plus tard le 31 mars chaque année et dans un délai de 15 jours après la cessation des fonctions. Avant de remplir une déclaration, les déclarants reçoivent des conseils et sont informés que la déclaration et les documents qui l'accompagnent sont réputés « officiels » et que le refus de déclaration, le défaut de déclaration, la dissimulation ou la fausse déclaration engage la responsabilité pénale et est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum²⁴. Récemment, la responsabilité pénale a été étendue aux personnes « liées » aux agents publics, y compris les parlementaires, ces personnes étant légalement tenues de procéder à une déclaration.

45. La déclaration initiale couvre : 1) les biens immeubles et les droits y relatifs ; 2) les biens meubles enregistrés ; 3) les objets ayant une valeur particulière supérieure à 500.000 ALL(3500 EUR) ; 4) la valeur des parts sociales, actions et autres valeurs mobilières détenues ; 5) le solde des espèces et autres liquidités, des facilités renouvelables, des dépôts, des bons du Trésor et des prêts, en lek et en devises ; 6) les engagements financiers vis-à-vis de toute personne, en lek et en devises ; 7) le revenu personnel annuel provenant du traitement ou de la rémunération en tant que membre d'un organe d'administration, de commissions ou d'autres activités génératrices de revenus ; 8) les licences et les brevets générateurs de revenu ; 9) les cadeaux et les éléments de traitement préférentiel d'une valeur supérieure à 10 000 ALL (70 EUR), avec mention de l'identité du donateur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale ; 10) les engagements ayant trait à des activités lucratives dans le secteur privé ou à toute autre activité génératrice de revenu, et les revenus (y compris en nature) tirés de telles activités ; 11) les intérêts privés qui chevauchent, contiennent, sont basés sur ou découlent d'arrangements familiaux ou de cohabitation ; 12) les dépenses « à déclarer » supérieures à 500 000 ALL (3 500 EUR) au titre de la période concernée (par exemple,

²⁴ Article 257(a) du Code pénal.

pour l'éducation, la santé et les vacances). Les autres intérêts privés peuvent être divulgués sur demande (par exemple, têtes de bétail ou oliviers). Les déclarations annuelles suivantes doivent seulement préciser les changements par rapport à la déclaration initiale et indiquer le patrimoine, le passif, les intérêts, le revenu et les dépenses à déclarer. Chaque déclaration est accompagnée d'une autorisation aux organes compétents pour réaliser les contrôles utiles dans le pays et à l'étranger et contacter toute personne utile. Un registre contenant le nom des députés et la date de leur déclaration est tenu par l'Assemblée.

46. Les déclarations sont transmises sur papier à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP), sous la forme approuvée par l'Inspecteur général, et incluent le patrimoine du parlementaire, de son/sa conjoint(e) et des enfants majeurs. Lorsque des biens sont divisés et enregistrés en tant que tels, chaque membre de la famille doit remplir et déposer séparément une déclaration, qui doit être jointe à la déclaration du parlementaire²⁵. En outre, l'Inspecteur général peut demander à une personne quelle qu'elle soit de faire une déclaration si elle a un rapport avec la déclaration d'un parlementaire ou si des problèmes sont décelés lors d'un contrôle (par exemple, soupçon ayant trait à des avoirs, revenus, cadeaux ou prêts sans intérêt illicites). Cette personne est alors qualifiée de « [personne] liée à un agent public autre qu'un membre de la famille, une personne de confiance ou un partenaire/concubin ». En cas de déclaration incohérente ou incomplète ou de défaut ou refus de c en temps opportun sans motif légitime, un parlementaire ou une personne liée à un parlementaire est passible d'une amende administrative comprise entre 50 000 ALL (347 EUR) et 100 000 ALL (694 EUR). En cas de refus ou défaut de déclaration, après l'imposition d'une mesure administrative, la HIDVP renvoie l'affaire au ministère public pour l'ouverture d'une procédure pénale. Tout cas de non-déclaration est notifié à l'Assemblée et au public. Par ailleurs, le défaut de déclaration par un parlementaire est passible d'une déchéance de mandat, aux fins de laquelle la procédure pertinente est engagée.

47. Le contenu de chaque déclaration est disponible sur demande moyennant des frais (actuellement 100 ALL soit 0,7 EUR par déclaration), sous réserve des restrictions prévues par la loi sur le droit à l'information relatif aux documents officiels et la loi sur la protection des données à caractère personnel et conformément aux critères juridiques et constitutionnels pour chaque cas spécifique²⁶. Les données à caractère personnel (par exemple, adresse, nom des banques) ainsi que les dépenses à déclarer et les intérêts privés ne sont pas divulgués, dans la mesure où il n'est pas considéré que l'accès à ces informations relève de l'intérêt général. Les déclarations ne peuvent toutefois être communiquées qu'aux tiers intéressés, après un audit réalisé par la HIDVP (voir ci-après), et doivent être accompagnées de leur certificat de conformité.

48. L'adoption de la LDAP a été généralement perçue comme une avancée notable vers une plus grande transparence. Néanmoins, un équilibre n'a pas encore été tout à fait trouvé entre, d'une part, l'intérêt légitime du public d'obtenir des informations sur les personnes exerçant une fonction officielle et, d'autre part, le droit des parlementaires et des personnes liées aux parlementaires au respect de la vie privée. L'EEG est préoccupée par le fait que la durée de l'audit réalisé par la HIDVP – seulement après lequel la déclaration de patrimoine d'un parlementaire peut être mise à la disposition de tiers intéressés – compromet l'effet préventif de l'obligation d'informer le public et est mal adaptée aux élus dont la durée de mandat est limitée. En outre, il est largement reconnu

²⁵ La procédure de déclaration de patrimoine des membres de la famille des parlementaires est définie à l'article 22 de la LDAP.

²⁶ Le droit du public d'accéder à la déclaration de patrimoine des agents publics et des membres de leur famille a été contesté devant la Cour constitutionnelle au motif qu'il porte atteinte au droit de ces derniers au respect de la vie privée. Dans sa décision du 11 novembre 2004, la Cour a rejeté la plainte mais, sur la base de la législation relative à la protection des données en vigueur, a fixé des limites aux modalités et à l'étendue de l'accès du public aux déclarations de patrimoine.

que, par rapport aux autres catégories d'agents publics, les personnes politiques élues devraient être soumises à des normes de responsabilité et de transparence plus strictes et s'attendre à moins de protection de la vie privée. Par conséquent, une publication rapide de la déclaration de patrimoine des parlementaires en ligne, que ce soit sur le site Internet officiel de la HIDVP ou sur celui de l'Assemblée nationale, est nécessaire et renforcerait le contrôle démocratique, tout en répondant à l'intérêt légitime du public d'obtenir des informations sur les intérêts financiers et autres intérêts privés des parlementaires dès qu'elles sont disponibles. En outre, cela correspond à la pratique actuelle de nombreux États membres du GRECO²⁷. En conséquence, **le GRECO recommande que le contenu de la déclaration de patrimoine des parlementaires soit rapidement rendu public sur un site Internet officiel, en tenant dûment compte de la protection de la vie privée et de la sécurité des députés et des personnes liées aux députés qui sont soumises à une obligation de déclaration.**

Contrôle et application de la loi

Contrôle des conflits d'intérêts et des emplois supplémentaires et autres activités

49. Le respect des règles sur les conflits d'intérêts « continus » (incompatibilités), les emplois supplémentaires et les autres activités par les parlementaires fait l'objet d'un triple contrôle. Le contrôle est exercé, dans le contexte du Parlement, par le Conseil du règlement intérieur, des mandats et des immunités et, dans le contexte extérieur, par la HIDVP et la Cour constitutionnelle. En 2009-2010, le mandat d'un parlementaire a été invalidé par la Cour constitutionnelle en raison d'un conflit d'intérêts découvert à travers la déclaration de patrimoine de l'intéressé. En 2010-2012, un autre parlementaire s'est vu imposer une amende de 2 100 EUR pour un conflit d'intérêts lié à l'exercice de ses fonctions de ministre (il avait nommé une « personne de confiance » en tant que membre de l'organe de surveillance d'un organisme subordonné à son ministère). De plus, en 2013, un groupe de parlementaires a présenté à l'Assemblée une demande d'invalidation du mandat d'un parlementaire sur la base d'éléments relevés dans sa déclaration de patrimoine qui établiraient un conflit d'intérêts.

50. Le système de contrôle en vigueur semble être généralement satisfaisant et capable de mettre à jour les affaires d'incompatibilité entre la fonction officielle d'un parlementaire et ses emplois auxiliaires ou autres activités et intérêts privés. Pour ce qui est du respect des règles sur la déclaration *ad hoc* et l'enregistrement des conflits d'intérêts, le GRECO croit comprendre que le mécanisme de contrôle pertinent n'existe pas. Cette question est déjà analysée et traitée à travers une recommandation au paragraphe 27 ci-dessus.

Contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

51. La HIDVP est aussi l'unique institution qui assure le contrôle des déclarations de patrimoine des agents publics, dont les parlementaires. Établie en 2003, elle jouit d'un statut indépendant et rend compte périodiquement à l'Assemblée, qui décide de son budget, y compris l'effectif et les salaires. La HIDVP compte un effectif de 42 agents, dont l'Inspecteur général, qui est élu par le Parlement sur proposition du Président de la République pour un mandat de cinq ans. La HIDVP conduit ses enquêtes administratives d'office ou suite à une plainte externe. Les déclarations de patrimoine font l'objet d'un contrôle préliminaire annuel²⁸ et d'un audit complet consistant en un contrôle arithmétique et logique. Dans le cas des parlementaires, un audit complet est réalisé une

²⁷ Par exemple, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Finlande, Géorgie, Hongrie, Islande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni – voir analyse publiée en 2012 par la Banque mondiale (BIRD/AID) sous le titre *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons* (auteurs : I. Rossi avec L. Pop, F. Clementucci, L. Sawaqed ; p. 26).

²⁸ Conformément à l'article 24 de la LDAP, le traitement préliminaire d'une déclaration consiste à vérifier la régularité de son achèvement, y compris les annexes, et de l'exactitude des pièces justificatives et leur légalité.

fois tous les trois ans, sauf pour les parlementaires qui sont aussi ministre, dont les déclarations font l'objet d'un audit une fois tous les deux ans. Certains agents publics, dont les parlementaires, font en plus l'objet d'un audit basé sur une sélection aléatoire (électronique) annuelle, qui couvre au moins 4 % du nombre total de déclarations, le nombre exact d'agents publics par catégorie professionnelle étant déterminé sur la base d'une évaluation annuelle des risques. Enfin, un audit et des enquêtes administratives ad hoc peuvent être menés sur ordre de l'Inspecteur général en ce qui concerne les déclarations pour lesquelles des problèmes ont été identifiés au moyen d'un contrôle arithmétique ou logique ou si des informations de source légitime jettent le doute sur la véracité et l'exactitude des données contenues dans les déclarations.²⁹ Des informations peuvent être sollicitées auprès de registres publics, de banques³⁰, d'autres organismes publics et d'experts agréés. À la fin d'un audit, un rapport résumant les manquements ou irrégularités est transmis à l'Inspecteur général pour une décision de sanction administrative et, le cas échéant, pour une proposition d'ouverture de poursuites pénales.

52. Les informations émanant des déclarations papier sont stockées dans quatre systèmes d'enregistrement. Les informations générales sur les parlementaires (c'est-à-dire, la fonction, la date d'élection, la date de fin de mandat et la date de dépôt) figurent dans le « registre de base ». La « liste des communications » contient des informations sur le mode de communication. Le « système de base de données interne » contient des informations sur les personnes « liées à un parlementaire ». Et, enfin, tous les formulaires sont numérisés et inclus dans le « système interne de gestion des formulaires de déclaration », où ils sont conservés pendant 10 ans. La HIDVP a procédé à un contrôle complet en ce qui concerne 53 affaires impliquant des parlementaires en 2010, 13 affaires en 2011 et 83 affaires en 2012. Suite à des rapports dans les médias, de la société civile et des pairs, six députés ont été soumis à un audit ad hoc en 2010-2011. En 2012, un parlementaire s'est vu imposer une amende de 300 000 ALL (2 100 EUR) pour une incompatibilité dans l'exercice de ses fonctions de ministre (nomination d'une « personne de confiance » en tant que membre de l'organe de surveillance d'un organisme subordonné à son ministère).

53. Les discussions au cours de la visite en Albanie ont mis en évidence l'accent mis sur la déclaration de patrimoine des agents publics et le contrôle approfondi réalisé régulièrement par la HIDVP. Le régime de divulgation du patrimoine couvre un nombre important d'agents publics (actuellement environ 4 670 personnes) ainsi que les membres de leur famille, leurs « personnes de confiance » et leurs « partenaires/concubins ». L'EEG a appris qu'en raison de la capacité limitée de la HIDVP, qui ne permet pas de traiter l'ensemble des déclarations et de procéder à des contrôles en temps opportun, la LDAP a été modifiée en 2012 de sorte à introduire un traitement différencié pour diverses catégories d'agents publics. Ainsi, l'audit complet des déclarations des parlementaires est désormais effectué une fois tous les trois ans, et complété par des contrôles annuels basés sur une sélection aléatoire – le nom des agents concernés est tiré au sort en présence des médias et de la société civile, et d'un possible audit ad hoc. Malgré certains aspects positifs, le système de contrôle en vigueur pourrait être amélioré. Étant donné la durée de leur mandat, l'intervalle de trois ans qui s'écoule entre les audits peut être insuffisant pour identifier tout abus potentiel du régime de divulgation du patrimoine par certains parlementaires (et cela ne concerne pas la durée des vérifications effectuées par la HIDVP). Pour ce qui est des contrôles basés sur une sélection aléatoire, les allégations quant à leur partialité sont sérieuses, et l'EEG a oui dire qu'il n'est pas rare que certaines personnes, essentiellement issues de l'opposition, soient ciblées à plusieurs reprises. Par ailleurs, comme l'ont souligné de nombreux interlocuteurs, toutes ces années la HIDVP n'a pas produit une seule affaire importante,

²⁹ En vertu des articles 25/1(4) et 25/2 de la LDAP.

³⁰ Aux termes de l'article 26 de la LDAP, les banques et les autres sujets exerçant des activités bancaires et financières en Albanie sont tenues de fournir toutes les données sollicitées sur les dépôts, comptes et transactions des personnes soumises à une obligation de déclaration.

malgré l'existence de soupçons que certains agents publics ont accumulé une fortune à l'étranger. Bien que le système de notifications mutuelles régulières entre la HIDVP et d'autres organismes publics compétents en matière de lutte contre la corruption et la délinquance économique ait été mis sur pied et fonctionne bien, cette coopération pourrait être renforcée. Le régime de divulgation du patrimoine serait plus fiable si l'examen de la sincérité et de l'exactitude des déclarations des parlementaires était réalisé de façon plus fréquente et que la coopération entre la HIDVP et les organismes publics compétents (c'est-à-dire, le fisc et les autorités de lutte contre le blanchissement de capitaux) était renforcée. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) la déclaration de patrimoine des parlementaires fasse l'objet d'audits complets plus fréquents ; et que ii) la coopération entre la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et les organismes publics compétents soit renforcée.**

54. De surcroît, au cours de la visite, l'EEG a appris que la HIDVP était soumise à une pression considérable provenant non seulement de l'extérieur – du fait de la montée fulgurante du sentiment de désenchantement du public à l'égard de son travail – mais aussi de l'intérieur, suite à la nomination en 2012 de son nouveau directeur, l'Inspecteur général. Le personnel a même exprimé publiquement son mécontentement au moyen d'une lettre ouverte publiée dans les médias. Eu égard au rôle de la HIDVP en tant qu'unique institution indépendante responsable du contrôle des déclarations de patrimoine des agents publics (dont les parlementaires), le GRECO invite les autorités à éviter toute politisation de ses activités, laquelle ne ferait qu'affaiblir le contrôle démocratique et compromettre le renforcement de la confiance du public dans les agents publics du pays.

Autres devoirs

55. Les députés sont en plus soumis aux pouvoirs disciplinaires de l'Assemblée en cas de perturbation de l'ordre ou d'écart de conduite lors des sessions plénières et des sessions de commission. Les mesures disciplinaires applicables sont les suivantes : avertissement, blâme, exclusion de la plénière et exclusion des sessions plénières ou de commission pendant 21 jours (dans certains cas, cette durée peut être doublée)³¹. Le blâme est prononcé par le président de la session, tandis que l'exclusion est imposée par le Bureau, sur proposition du président ou proposition écrite d'au moins 7 députés, et est assortie d'une sanction pécuniaire égale à un taux quotidien appliqué à la durée de la mesure.

56. Les parlementaires bénéficient d'une immunité de fonction en ce sens que leur responsabilité ne peut être engagée en raison des opinions ou votes émis à l'Assemblée, excepté en cas de diffamation. Pour ce qui est de l'immunité procédurale, un député ne peut être ni arrêté ni privé de liberté de quelque façon que ce soit ni soumis à des fouilles corporelles ou à la perquisition de son domicile sans le consentement de l'Assemblée. En septembre 2012, des modifications constitutionnelles ont été apportées au précédent régime relatif à l'arrestation et à la détention d'un parlementaire appréhendé en flagrant délit ou immédiatement après la commission d'une infraction pénale. L'article 73 révisé de la Constitution stipule que ces mesures peuvent désormais être appliquées sans la permission de l'Assemblée et doivent être notifiées sans délai par le Procureur général. Si l'Assemblée estime que les mesures en question sont sans fondement, elle demande leur levée. Par ailleurs, en 2011, l'Assemblée a adopté une décision, qui a été intégrée à son règlement intérieur. Cette décision autorise tout parlementaire à restreindre volontairement son immunité pendant la durée du mandat en consentant par écrit à l'ouverture de poursuites pénales en cas de corruption active et passive³². Ces dernières

³¹ Articles 63 à 66 du règlement intérieur.

³² Une telle autorisation ne couvre pas les mesures et les actes de procédure ci-après : a) mesures coercitives entraînant une restriction à la liberté de circulation, b) fouilles corporelles, c) perquisition au bureau ou domicile d'un parlementaire, d) surveillance de la personne, e) arrestation.

années, trois affaires de soupçon de corruption et/ou d'abus de pouvoir impliquant des parlementaires ont été instruites. Aucun des parlementaires mis en cause n'a été reconnu coupable.

57. Pendant des années, l'immunité des agents publics de haut rang, dont les parlementaires et les juges, a été un obstacle à une lutte efficace contre la corruption en Albanie. Vu sous cet angle, les dispositions constitutionnelles révisées marquent une étape importante et facilitent l'instruction des actes suspects et des infractions de corruption commises par les parlementaires. Cela étant, lors de la visite sur place il a été constaté que les modifications législatives susmentionnées donnent lieu à des interprétations contradictoires : si certains interlocuteurs ne contestent pas l'applicabilité directe des dispositions constitutionnelles, d'autres soulignent le fait qu'aucune affaire de corruption importante n'a été mise à jour depuis 2012 étant donné que le Code de procédure pénale n'a pas fait l'objet de modifications correspondantes, sans lesquelles les dispositions constitutionnelles sont inapplicables dans la pratique. Par conséquent, les autorités sont invitées à lever tout obstacle à la mise en œuvre de l'article 73 révisé de la Constitution afin de prévenir son interprétation arbitraire.

Formation, conseils et sensibilisation

58. Avant la session inaugurale de l'Assemblée, chaque député nouvellement élu reçoit un dossier de documents qui expliquent le cadre constitutionnel et juridique pertinent et une copie des lois applicables, y compris la loi sur la PCI et la LDAP. De même, des questions peuvent être adressées au Service de l'administration générale de l'Assemblée, qui offre des conseils et une assistance aux parlementaires sur le cadre législatif applicable, et les groupes parlementaires peuvent recourir à des consultants externes, y compris ceux de la HIDVP.

59. Il est ressorti des entretiens de l'EEG en Albanie que, lors de leur entrée en fonctions, les parlementaires reçoivent des informations et des conseils plutôt limités sur leurs droits, devoirs et obligations en tant que parlementaires. Le taux élevé de rotation à l'Assemblée (comme indiqué ci-dessus, lors des élections de juin 2013, 65 députés sur 140 ont été élus pour la première fois) et une tradition parlementaire relativement récente en Albanie imposent de mettre clairement l'accent sur une formation systématique et continue des députés, en particulier ceux qui ont été nouvellement élus. Cette formation doit aller de pair avec la promulgation d'un Code de conduite pour les parlementaires, tel que prévu par le règlement intérieur de l'Assemblée et recommandé au paragraphe 32 ci-dessus. Il est donc essentiel que les autorités mettent en œuvre sans plus tarder cette recommandation, qui appelle à l'établissement de normes de conduite et d'intégrité pour les parlementaires, pleinement en adéquation avec la mission et les valeurs de l'Assemblée.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

60. En Albanie, le pouvoir judiciaire est exercé par la Haute cour, les cours d'appel et les tribunaux de district. Des tribunaux compétents dans des domaines particuliers, mais pas des tribunaux *ad hoc*, peuvent être établis par la législation. Même si la Cour constitutionnelle ne relève pas du pouvoir judiciaire, toute personne ayant épuisé les autres voies de recours juridiques peut contester devant elle une irrégularité du processus judiciaire en invoquant une violation de son droit à un procès équitable³³.

61. La Haute cour, composée de 19 juges, est la principale autorité judiciaire du pays. Elle est régie par la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Haute cour de la République d'Albanie (LOFHC). Elle a compétence pour statuer en première instance sur les accusations en matière pénale visant le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Conseil des ministres, les parlementaires et les juges de la Haute cour et de la Cour constitutionnelle, et pour examiner les décisions des tribunaux de district et des cours d'appel. Dans le but d'uniformiser ou de modifier la pratique judiciaire, la Haute cour peut choisir des affaires et les faire examiner par un collège mixte.

62. L'Albanie compte 23 tribunaux de district et 6 cours d'appel (dont un tribunal de district et une cour d'appel pour les infractions graves) ayant compétence générale en matière civile, familiale, commerciale, de sécurité sociale, pénale et de droit pénal militaire, aux termes de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du système judiciaire dans la République d'Albanie (LOFSJ) et de la loi sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux pour les infractions graves. En 2012, des tribunaux administratifs (6 tribunaux de district et une cour d'appel) ont été établis pour la première fois en Albanie³⁴. Opérationnels à partir de novembre 2013, ils sont compétents pour connaître des litiges en matière de travail et administrative.

63. Un présidentiel décret fixe à 383 le nombre total de postes judiciaires dans les tribunaux de district et les cours d'appel. Actuellement, 288 juges siègent dans les tribunaux ordinaires (220 dans les tribunaux de district et 68 dans les cours d'appel), 24 juges, dans les tribunaux compétents pour connaître des infractions graves (15 dans les tribunaux de district et 9 dans les cours d'appel) et 43 juges, dans les tribunaux administratifs (36 dans les tribunaux de district et 7 à la cour d'appel), dont 151 juges femmes et 195 juges hommes.

64. Les juges sont indépendants et ne sont soumis qu'à la Constitution et aux lois³⁵. Les garanties constitutionnelles sont notamment les suivantes : nomination à vie, inamovibilité, interdiction de mutation d'un juge (à quelques exceptions près), interdiction d'adhésion à un parti politique et interdiction de réduire les traitements et les avantages des juges. Toute ingérence dans le travail des tribunaux ou des juges est proscrite par la loi. Les tribunaux disposent d'un budget séparé, qu'ils gèrent eux-mêmes.

65. Dans ses prises de position passées, le GRECO a souligné que l'indépendance judiciaire et l'impartialité des juges sont des principes fondamentaux dans un État fondé sur la prééminence du droit, qui bénéficient à l'ensemble de la société en protégeant le processus de prise de décision judiciaire de toute influence indue et garantissent en définitive la tenue de procès équitables. Le GRECO note que la réforme du système judiciaire est un objectif stratégique de l'Albanie, qui a occupé une place de premier plan,

³³ Article 131(f) de la Constitution.

³⁴ En vertu de la loi sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et le règlement des litiges administratifs.

³⁵ Articles 138, 143, 144 et 145 de la Constitution et articles 20, 22, 23 et 28 de la LOFSJ.

par exemple dans la Stratégie nationale pour le développement et l'intégration 2007-2013. Entre 2011 et 2013, conformément à la Stratégie de réforme de la justice et au plan d'action connexe, plusieurs textes législatifs sont entrés en vigueur, dont des modifications à la Constitution qui ont limité l'immunité judiciaire et les nouvelles lois sur la Haute cour et la Conférence judiciaire nationale. Néanmoins, des progrès sont encore nécessaires pour parvenir à une indépendance et à une impartialité totales. Dans le système de poids et contrepoids existant, l'appareil judiciaire n'a pas la maîtrise de la sélection des juges de la Haute cour, et le ministre de la Justice est seul habilité à engager une procédure disciplinaire à l'encontre des juges des tribunaux de district et des cours d'appel. Ces motifs de préoccupation et d'autres sont analysés dans les parties pertinentes du présent rapport.

Organes d'autorégulation de la magistrature

66. Les principaux organes d'autorégulation de la magistrature sont le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et la Conférence judiciaire nationale. Le CSM, qui est régi par la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, est un organe constitutionnel composé de 15 membres : le Président de la République (qui en assure la présidence), le la Président de la Haute cour, le ministre de la Justice, 3 membres élus par le Parlement³⁶ et 9 juges de tous les échelons élus par la Conférence judiciaire nationale³⁷. Les membres élus ont un mandat de cinq ans et ne sont pas immédiatement rééligibles. Le CSM décide de la nomination, de l'évaluation, de la promotion, de la mutation, de l'évolution de la carrière, de la formation, de la responsabilité disciplinaire et de la révocation des juges des tribunaux de district et des cours d'appel. Les décisions sont prises par un vote à main levée à la majorité des voix des membres présents. Une Inspection composée d'un Inspecteur en chef et de 15 inspecteurs est rattachée au CSM. Ces inspecteurs sont sélectionnés par voie de concours parmi des juges satisfaisant aux critères de nomination au poste de juge d'appel ou, en l'absence de telles candidatures, parmi des juristes comptant une expérience professionnelle de cinq ans au minimum en tant que juge. Les candidats sélectionnés sont présentés par le vice-Président du CSM et nommés par le CSM pour un mandat renouvelable de cinq ans. L'Inspection examine, entre autres, les plaintes externes concernant la conduite des juges, les informations communiquées par les présidents de tribunal et les plaintes externes adressées au ministre de la Justice et transmises à l'Inspection pour être traitées par cette dernière.

67. La Conférence judiciaire nationale réunit les juges des tribunaux de district, des cours d'appel et de la Haute cour. Régie par la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Conférence judiciaire nationale, elle est convoquée chaque année sous la présidence du Président de la Haute cour. La Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu est l'une des structures permanentes de la Conférence. Elle veille au respect, par les juges, du Code d'éthique judiciaire (voir ci-dessous) et peut formuler des recommandations sur les programmes de formation initiale et de perfectionnement professionnel continu des juges à l'intention de l'École de la magistrature. Les juges qui sont membres de l'instance d'administration de l'École siègent également à la Commission.

68. En tant que principal organe judiciaire d'autorégulation, la Conférence judiciaire nationale (CJN) joue un rôle central en élisant les neuf juges siégeant au CSM ainsi que les juges siégeant au sein de sa propre Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu. Cependant, depuis qu'elle a été établie en 2000, la Conférence n'a pas fonctionné de façon stable. L'adhésion a été

³⁶ Ces membres doivent être des juristes, et pas des juges, comptant une expérience de 15 ans au minimum dans la profession – article 4 (2) de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (LOFCSM).

³⁷ Les membres élus par la Conférence judiciaire nationale doivent avoir exercé la fonction de juge pendant 10 ans au minimum – article 4 (1) de la LOFCSM.

rendue facultative suite à des modifications de la législation en 2004, sachant que la Conférence avait été conçue à l'origine comme une structure devant réunir l'ensemble des juges (sauf en ce qui concerne les juges de la Cour constitutionnelle). Ces modifications ont été contestées devant la Cour constitutionnelle et invalidées en 2009. Enfin, une nouvelle loi a été adoptée en 2012, donnant une impulsion nouvelle à l'action de la CJN. L'impasse persistante tout au long de cette période – pendant laquelle la Conférence n'était pratiquement pas opérationnelle – a eu des répercussions négatives sur le système judiciaire en général et, selon les informations communiquées à l'EEG, sur les processus de sélection, l'avancement professionnel, la formation et les procédures disciplinaires visant les juges en particulier. L'appropriation et le contrôle de l'éthique judiciaire ont aussi été affectés. Le rétablissement du statut premier de la Conférence, qui augmente son sentiment d'appartenance et sa crédibilité, est donc une évolution encourageante susceptible d'avoir un impact positif durable sur l'administration de la justice en Albanie.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

69. Les conditions à satisfaire en matière de recrutement sont énoncées à l'article 136 de la Constitution et à l'article 11 de la LOFSJ. Peut être nommé juge tout citoyen albanais jouissant de sa pleine capacité juridique, titulaire d'un diplôme universitaire en droit, ayant achevé avec succès des études à l'École de la magistrature, possédant de hautes qualités morales et capacités professionnelles et n'ayant pas été condamné en dernier ressort par un tribunal pour la commission d'une infraction. Exceptionnellement, des candidats non diplômés de l'École de la magistrature mais ayant auparavant exercé la fonction de juge peuvent être (re)nommés à ce poste ; toutefois, leur nombre ne peut dépasser 10 % de l'effectif total de juges.

70. La procédure de sélection est régie par la LOFSJ, la LOFCSM et la loi sur l'École de la magistrature de la République d'Albanie. Toutes les vacances de poste sont publiées dans les médias. Le recrutement initial (autrement dit, au poste de juge dans les tribunaux de district, exception faite des tribunaux administratifs et tribunaux compétents pour connaître des infractions graves) est effectué par le CSM en coopération avec l'École de la magistrature. Des concours de recrutement sont organisés et, outre les exigences en matière légale, d'autres critères sont pris en compte (par exemple, résultats obtenus dans le cadre des études et publications). Pour pourvoir les postes vacants dans les cours d'appel, des concours axés sur des documents sont organisés. Les candidats admissibles peuvent être invités à passer un examen de contrôle, sur la base duquel ils sont notés. Une Commission spéciale relevant du CSM et comprenant son vice-Président, le ministre de la Justice, 3 membres du CSM élus par la Conférence judiciaire nationale, un membre du CSM élu par le Parlement et l'Inspecteur en chef du CSM, supervise le processus de sélection. Le CSM procède à la sélection finale par un vote à la majorité et soumet sa proposition au Président de la République. Les candidats au poste de juge sont soumis à un contrôle d'intégrité, qui est effectué par deux corps d'inspection, dont l'un (mentionné ci-dessus) dépend du CSM et l'autre, du ministère de la Justice. En outre, les candidats sont présélectionnés par la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine.

71. Les juges des tribunaux de district et des cours d'appel sont nommés pour une durée indéterminée par le Président de la République sur proposition du CSM, exception faite des juges des tribunaux compétents pour connaître des infractions graves, qui sont nommés pour un mandat renouvelable de neuf ans – étant entendu que le CSM décide du renouvellement. Un juge peut être nommé en vue de siéger dans un tribunal compétent pour connaître des infractions graves si : 1) il a exercé pendant cinq ans au minimum dans un tribunal de district ; 2) il s'est distingué par ses compétences professionnelles et ses hautes qualités éthiques et morales ; 3) il a été noté « très bon » sur le plan des compétences professionnelles à l'occasion des deux dernières évaluations ; et 4) il ne fait pas l'objet d'une mesure disciplinaire. Des critères identiques

ont aussi été définis pour les candidats à un poste de juge d'appel, mis à part qu'ils doivent avoir 7 ans d'expérience au minimum. Les Présidents des tribunaux de district et des cours d'appel sont nommés par le CSM pour un mandat renouvelable de quatre ans. Les critères de nomination sont les suivants : 1) avoir exercé la fonction de juge pendant quatre ans au minimum au même échelon ou à un échelon juridictionnel supérieur ; 2) avoir obtenu la note « très bon » à l'occasion des deux dernières évaluations ; 3) ne pas faire l'objet d'une mesure disciplinaire ; 4) posséder des compétences organisationnelles et en matière de gestion ; et 5) ne pas être membre du CSM.

72. Les juges et le Président de la Haute cour sont nommés par le Président de la République, avec l'accord de l'Assemblée, pour un mandat de neuf ans non renouvelable. Ces juges sont choisis parmi des juges possédant une expérience de 10 ans au minimum ou des juristes en vue possédant une expérience de 15 ans au minimum³⁸. Les modifications apportées récemment à la LOFHC ont précisé les critères et la procédure ayant trait aux nominations : les concepts de « juge éminent » et de « juriste éminent » sont définis de façon plus précise, et un quota limitant à un quart au maximum le nombre total de juges recrutés parmi les juristes éminents a été introduit.

73. Les juges des tribunaux de district et des cours d'appel sont soumis à une évaluation éthique et professionnelle par le CSM tous les trois ans, sur la base de critères définis³⁹. L'évaluation porte, entre autres, sur la longueur des procès, le nombre d'affaires, la qualité des décisions judiciaires et l'issue des procédures d'appel. La note d'évaluation « acceptable » déclenche une réévaluation du juge dans un délai d'un an, tandis que la note « incapable » constitue un motif de révocation. Étant donné que le système d'évaluation n'a été introduit que récemment, seul 16 juges ont été évalués en 2012 et 237 juges en 2013 au titre de leur travail en 2005-2006.⁴⁰ Les trois juges ont reçu la note « acceptable » au regard de leurs performances, tandis qu'aucun juge n'a été noté « incapable ». Les résultats d'une évaluation peuvent être contestés devant un tribunal administratif.

74. Le CSM joue un rôle central dans la sélection et la promotion des juges des tribunaux de district et des cours d'appel, sachant que l'École de la magistrature apporte une contribution non négligeable durant la phase initiale du recrutement. Cependant, la sélection et la nomination des candidats au poste de juge de la Haute cour sont entièrement à la discrétion des parlementaires et du Président de la République. La procédure est vulnérable aux influences politiques, n'est pas assez transparente et ne requiert pas l'implication du CSM. Le fait que la Haute cour, en tant qu'autorité judiciaire suprême, est compétente pour examiner les accusations en matière pénale visant les agents publics de haut rang du pays, y compris ceux qui sont responsables de la sélection et de la nomination de ses juges, ainsi que pour examiner les décisions des tribunaux de rang inférieur, y compris celles contestant une mesure disciplinaire qui pourrait aboutir à la révocation d'un juge, magnifie l'importance de la transparence et le besoin d'éviter toute influence indue dans la sélection et la nomination des juges de la Haute Cour.

75. En outre, le système d'évaluation éthique et professionnelle des juges récemment introduit ne peut pas être considéré comme efficace et efficient en raison du laps de temps considérable entre l'évaluation et la période de référence.⁴¹ Le GRECO ne partage pas l'opinion des autorités selon laquelle une telle évaluation ne peut pas être gérée en

³⁸ Article 3 de la LOFHC.

³⁹ Articles 1 et 2 de la LOFCSM et article 13 de la LOFSJ.

⁴⁰ En janvier 2014, l'évaluation de 2005-2006 a été finalisée en ce qui concerne les 43 autres juges. Le 16 décembre 2013, le CMS (Conseil supérieur de la Magistrature) a adopté un nouveau programme d'évaluation pour 2014, couvrant la période de 2007 à 2009. Le 26 février 2014, des fichiers et des informations ont été recueillis à l'égard de 40 juges ; l'évaluation de trois de ces juges a été achevée et celle des 37 autres était en cours.

⁴¹ Contrairement aux procureurs, un modèle utilisé pour l'évaluation des juges n'a pas été fourni à l'EEG ; par conséquent, ceci a été exclu de l'évaluation de l'exhaustivité et de la pertinence des critères d'évaluation.

temps réel dans la mesure où la durée moyenne d'un procès devant les trois instances est de trois ans. Un système d'évaluations périodiques bien conçu permet non seulement un contrôle des performances d'un juge et de leur progression dans le temps mais aussi une détection précoce des problèmes, tels que le nombre d'affaires élevé et l'arriéré auxquels de nombreux juges sont confrontés et qui peuvent et devraient être traités à un stade plus précoce. Eu égard à la perception du public quant à un niveau de corruption élevé dans le système judiciaire, une autre source de préoccupation à prendre en compte est le défaut manifeste de critères bien formulés pour une évaluation périodique des qualités éthiques et morales des juges (tels qu'une actualisation des contrôles d'intégrité qui sont réalisés avant la nomination). Compte tenu de l'analyse faite aux paragraphes 74 et 75, **le GRECO recommande que i) la sélection et la nomination des juges de la Haute cour soient rendues plus transparentes et que l'avis de l'appareil judiciaire (par exemple, le Conseil supérieur de la magistrature lui-même) soit demandé dans ces processus ; et que ii) l'évaluation périodique de la performance professionnelle et éthique d'un juge soit effectuée en temps opportun et que l'on envisage de faire en sorte que les critères d'évaluation éthique d'un juge soient objectifs et transparents, en tenant dûment compte du principe d'indépendance des juges.**

76. Les juges des tribunaux de district et des cours d'appel sont soumis à des inspections thématiques et territoriales du ministère de la Justice, qui examinent l'organisation et le travail de l'administration et des services judiciaires⁴². Les inspections sont réalisées à l'initiative du ministre, sur la base d'une plainte externe ou d'informations dont dispose le ministère ou l'Inspection du CSM. Dans le cadre d'une mission d'inspection, le ministre peut demander à l'Inspection du CSM d'effectuer certains des contrôles. Le ministre peut utiliser les résultats d'une inspection pour engager une procédure disciplinaire contre un juge.

77. La mutation d'un juge à un autre tribunal est décidée par le CSM, et est possible : 1) avec le consentement du juge concerné, auquel cas les règles prévues pour pourvoir un poste vacance pour la première fois sont appliquées ; 2) sans le consentement du juge concerné, dans le cadre d'une restructuration judiciaire ou à titre de mesure disciplinaire ; ou 3) par délégation, afin d'alléger la charge de travail d'autres tribunaux (applicable dans certains cas seulement, en conformité avec des critères établis).

78. Le mandat d'un juge prend fin en cas de démission, dès l'âge de 65 ans, en cas de condamnation pénale définitive prononcée par un tribunal ou en cas de révocation⁴³. Un juge de tribunal de district ou de cour d'appel peut être révoqué par le CSM en cas de commission d'une infraction pénale, d'incapacité physique ou mentale, d'actes et de comportements portant gravement atteinte à l'intégrité et à la réputation du système judiciaire ou d'insuffisance professionnelle. La décision de révocation est susceptible de recours devant la Haute cour, qui statue à travers un collège mixte. Un président de tribunal de district ou de cour d'appel est révoqué par le CSM si une telle décision est demandée par écrit par cinq membres du CSM au minimum, le vice-Président du CSM ou le ministre de la Justice, sans qu'une procédure disciplinaire ne soit entamée. Le mandat d'un juge de la Haute cour prend fin en cas de condamnation pénale définitive prononcée par un tribunal ; en cas d'absence injustifiée d'une durée supérieure à six mois ; dès l'âge de 65 ans ; en cas de démission ; ou s'il est déclaré incapable par un tribunal statuant en dernier ressort⁴⁴. Un juge peut aussi être révoqué par une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée pour motif de violation de la Constitution, de commission d'une infraction pénale, d'incapacité physique ou mentale ou d'actes ou comportements portant gravement atteinte à l'intégrité et à la réputation du système judiciaire. Cette décision est susceptible de révision par la Cour constitutionnelle.

⁴² Article 31 de la LOFCSM. Le chef de l'administration générale des tribunaux, nommé par le ministre de la Justice, est responsable des services auxiliaires et de l'administration des tribunaux – article 37 de la LOFSJ.

⁴³ Article 20 de la LOFSJ.

⁴⁴ Article 139 (1) de la Constitution.

79. Le traitement de base d'un juge de tribunal de district est égal à 60 % du traitement d'un juge de la Haute cour. Après 5 années de service, pour chaque année d'ancienneté, ce traitement est revalorisé de 2 %, jusqu'à la 25^e année de service. En outre, les juges de tribunal de district en charge des infractions graves perçoivent un supplément de rémunération de 10 % à titre de compensation des conditions de travail spéciales⁴⁵. La même formule est appliquée à la rémunération des présidents de tribunal de district (dans leur cas, un supplément de 10 % est versé au titre des responsabilités de gestion), ainsi qu'à celle du Président du Tribunal de district de Tirana (10 % au titre des conditions de travail spéciales et 10 % au titre de la gestion du tribunal). Quant au traitement de base d'un juge d'appel, il est égal à 75 % du traitement d'un juge de la Haute cour et, après 15 années de service, il est revalorisé de 2 % par année d'ancienneté, jusqu'à la 25^e année de service. Un supplément de 10 % est versé aux présidents de tribunal, exception faite des présidents de la Cour d'appel de Tirana et de la cour d'appel pour les infractions graves qui perçoivent un supplément de 10 % au titre des conditions de travail spéciales et de 10 % au titre de la gestion⁴⁶. Le traitement d'un juge de la Haute cour est égal à celui d'un ministre, tandis que le traitement du Président de la Haute cour est plus élevé de 20 %⁴⁷. En novembre 2013, le traitement mensuel brut d'un juge de tribunal de district se montait à 87 380 ALL (623 EUR), celui d'un juge d'appel, à 22 332 ALL (872,5 EUR) et celui d'un juge de la Haute cour, à 174 760 ALL (1 246,5 EUR). Un juge qui s'acquitte d'obligations urgentes pendant des week-ends ou des jours fériés perçoit un supplément égal à 50 % de son traitement quotidien. Par ailleurs, les juges ont droit à des prêts au logement à long terme aux mêmes conditions que les parlementaires⁴⁸. Après la visite, l'EEG a été informée des amendements à la LOFSJ qui a augmenté le salaire des juges à compter du 1^{er} janvier 2014.

80. Les entretiens que l'EEG a eus sur place ont révélé des conditions de travail manifestement médiocres et des carences en ce qui concerne l'infrastructure de base des tribunaux. En particulier, les interlocuteurs ont souvent évoqué le caractère inadéquat des salles d'audience, qui a contraint des juges à tenir des audiences dans leur bureau. Il ne fait pas de doute que ces facteurs ternissent l'image du système judiciaire et contribuent au faible niveau de confiance du public à l'égard de ce système. Aussi les autorités sont-elles invitées à prendre sans tarder des mesures énergiques en vue de reconstruire ou de moderniser, selon le cas, les locaux des tribunaux et d'assurer aux juges des conditions de travail adéquates et dignes. Par ailleurs, cela contribuerait grandement aux efforts visant à prévenir la corruption et serait perçu comme tel tant de l'intérieur que de l'extérieur de l'appareil judiciaire.

Gestion des affaires et procédure judiciaire

81. Selon le type de procédure, les affaires sont attribuées de façon aléatoire aux juges via un système électronique de gestion des affaires et d'information (ICMIS), en conformité avec la LOFSJ, les règles de procédure et les décisions du CSM⁴⁹. Le principe d'attribution aléatoire est appliqué dans l'ensemble des tribunaux. En outre, au début de chaque mois, les présidents de tribunal attribuent aux juges – dans l'ordre alphabétique – des affaires requérant des mesures rapides d'arrestation et de détention, de sécurité et autres dans le cadre d'une enquête⁵⁰. La répartition électronique des affaires est utilisée depuis 2002 et pilotée par le Tribunal de district de Tirana. Cependant, en 2006-2007, un système parallèle de gestion des affaires a été mis en place dans certains tribunaux dans le cadre d'un projet de la Banque mondiale. L'EEG a ouï dire que les logiciels des deux systèmes étant incompatibles, il y a des problèmes

⁴⁵ Article 26 de la LOFSJ.

⁴⁶ Article 27 de la LOFSJ.

⁴⁷ Article 22 de la LOFSC.

⁴⁸ Voir note de bas de page 14 ci-dessus.

⁴⁹ Voir, en particulier, article 9 de la LOFSJ, article 154(a) du Code de procédure civile et décision n° 238/1 de la Haute cour du 24 décembre 2008.

⁵⁰ Article 18(3)(c) de la LOFSJ.

d'accès à la jurisprudence (c'est-à-dire, environ 300 000 jugements du Tribunal de district de Tirana, qui représente 60 % de la charge de travail totale des tribunaux) et de transfert et/ou de fusion des archives des tribunaux. Les autorités sont donc invitées à mettre en place un système de gestion électronique des affaires qui soit accessible à l'ensemble des tribunaux.

82. Le droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable est énoncé dans la Constitution, les règles de procédure et la LOFSJ, aux termes de laquelle un retard délibéré constitue un manquement « très grave » exposant le juge fautif à une sanction de révocation⁵¹. Le CSM accorde une attention prioritaire à cette question, par rapport à laquelle il exerce un double contrôle. Premièrement, dans le cadre du système d'évaluation, la durée des procès est un des critères d'appréciation de l'efficacité d'un juge. Deuxièmement, la longueur des procès fait l'objet d'un audit par l'Inspection du CSM. Lorsque cette dernière constate que des retards non justifiés ont empiété sur les droits constitutionnels des parties ou ont nui à l'administration de la justice, les résultats de l'audit sont utilisés pour engager une procédure disciplinaire contre les juges en cause. Lorsqu'une ou plusieurs affaires ne peuvent pas être révisées dans un délai raisonnable, le président du tribunal concerné est tenu d'adresser au CSM une demande motivée de délégation de juges à son tribunal. Comme mentionné ci-dessus, une telle délégation n'est possible que sous certaines conditions et est organisée par lot. Au cours de la décennie passée, une cinquantaine d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont conclu à une violation par l'Albanie de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif de la durée excessive de la procédure judiciaire. Des tentatives visant à accélérer le processus judiciaire ont été faites, entre autres, à travers la réaffectation de juges en fonction de la charge de travail, l'établissement de tribunaux administratifs, la réforme des règles de procédure et l'introduction de matériel audiovisuel dans les tribunaux. S'il convient de saluer ces mesures, d'autres efforts doivent être faits pour accélérer les procédures et améliorer le système de contrôle des affaires dans les tribunaux.

83. En vertu des codes de procédure civile et pénale⁵², les auditions sont ouvertes, à quelques exceptions près. Dans le cadre d'une procédure civile, tout ou partie d'une audience peut avoir lieu à huis dans l'intérêt de la morale ou de l'ordre public ou encore dans un souci de protection de la vie privée, des intérêts de mineurs, d'informations classées, de secrets commerciaux ou d'inventions, dont la divulgation peut porter atteinte à des intérêts protégés par la loi ou pour toute autre raison considérée comme préjudiciable aux intérêts de la justice⁵³. Le Code de procédure pénale énonce également des motifs similaires⁵⁴. Toutes les décisions judiciaires doivent être motivées et dans toutes les affaires le verdict doit être prononcé en audience publique. Par ailleurs, la Haute cour est soumise à l'obligation constitutionnelle de publier ses décisions et les opinions dissidentes au Journal officiel. Les décisions de tous les autres tribunaux sont publiées dans le système ICMIS.

Principes éthiques et règles déontologiques

84. Comme indiqué ci-dessus, la LOFSJ et la LOHCJ mentionnent les hautes qualités éthiques et morales comme des critères clés de nomination d'un juge. Au début de leur carrière, les juges prêtent serment devant le CSM, s'engageant entre autres à respecter les règles d'éthique professionnelle. L'article 147 (6) de la Constitution et l'article 23(2) de la LOFSJ font obligation aux juges d'éviter les actes et les comportements portant gravement atteinte à leur position et image (lesquels actes et comportements sont des motifs de révocation d'un juge). En outre, la violation des normes éthiques régissant les

⁵¹ Article 32 de la LOFSJ.

⁵² Article 26(1) du Code de procédure civile et article 339(1) du Code de procédure pénale.

⁵³ Article 173 du Code de procédure civile.

⁵⁴ Article 340 du Code de procédure pénale.

relations avec les parties, les collègues, le président et le personnel du tribunal, les experts, les procureurs et les avocats fait encourir une responsabilité disciplinaire⁵⁵.

85. Un Code d'éthique judiciaire a été adopté par la Conférence judiciaire nationale (CJN) en 2000 et modifié en 2006. Il s'applique aux juges et aux agents des tribunaux et comprend des règles générales, des règles relatives à l'exercice des fonctions judiciaires et d'activités extrajudiciaires et des dispositions d'application. Le Code accorde une place essentielle au devoir du juge de protéger et de garantir l'indépendance et l'impartialité de la magistrature, de respecter et d'appliquer la Constitution et les lois et d'agir de manière à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire. Les juges ne doivent pas ternir le prestige de leur fonction et doivent éviter les comportements et les actes inappropriés et illicites qui jettent un doute sur leur degré de moralité. Dans les plus brefs délais, les juges doivent ajuster leurs activités et relations au Code et, en cas de manquement de la part de leurs pairs, prendre des mesures, y compris en informant les autorités compétentes. Si un juge enfreint le code, la Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu, qui dépend de la Conférence judiciaire nationale (Commission d'éthique), doit adresser une recommandation à l'Inspection du CSM et au ministre de la Justice à ce sujet. La Commission est en outre responsable de l'interprétation du Code et peut fournir aux juges et à l'Inspection du CSM un avis consultatif sur des questions ayant trait au respect du Code et sur des dilemmes éthiques (cependant, sans effet contraignant sur le règlement d'affaires similaires par le CSM ou la Haute cour).

86. Le Code d'éthique judiciaire énonce des règles de conduite professionnelle et extra-professionnelle à l'usage des juges et, même si son texte n'est pas disponible sur un site Internet officiel, tous les juges ont connaissance de son contenu. Cependant, pour les raisons évoquées ci-dessus, le « gardien » officiel et organe en charge de l'interprétation du Code – à savoir la Commission d'éthique – a eu un profil bas et s'est vu principalement confié la tâche de délivrer, sur demande, un certificat de performance éthique aux juges dans la perspective d'une promotion. Pour être crédible, la Commission doit jouer un rôle proactif et s'imposer en tant qu'autorité chargée de la réglementation et de la mise en œuvre des normes de conduite professionnelle. Cela impose non seulement de réagir de la manière qui convient aux écarts de conduite mais aussi d'offrir des avis, orientations et conseils dans le but de prévenir les violations. Eu égard à son expertise, l'implication de la Commission dans la conception des programmes de formation, conjointement avec l'École de la magistrature, est aussi souhaitable. Le représentant de l'École a explicitement reconnu le défaut d'attention dont a fait l'objet l'éthique judiciaire : même si elle est incluse dans le cursus initial, l'éthique ne constitue pas un sujet obligatoire de la formation permanente. De plus, il convient de rappeler qu'une part non négligeable des juges (jusqu'à 10 %) peuvent être choisis parmi des personnes non diplômées de l'École et susceptibles d'avoir des notions sur les principes de base de l'éthique. En outre, ayant à l'esprit la complexité et l'instabilité de la législation sur les conflits d'intérêts (voir ci-dessous), on ne peut sous-estimer l'impérieuse nécessité de mieux faire connaître et respecter le code, y compris à travers la formation permanente obligatoire. En conséquence, **le GRECO recommande que i) la Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu, qui dépend de la Conférence judiciaire nationale, s'acquitte de son mandat et veille, de façon proactive, au respect des règles éthiques ; et que ii) des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire soient dispensés aux juges sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans les rangs des juges.** En outre, il importe que le Code d'éthique judiciaire soit rendu accessible au public en le publiant sur un site Internet officiel. Cela aurait une grande valeur symbolique et signifierait l'engagement des juges albanais en matière d'éthique et le respect par eux des règles

⁵⁵ Article 32 de la LOFSJ.

d'éthique. Cela permettrait également de sensibiliser le public à la conduite attendue des juges.

Conflits d'intérêts

87. Dans le contexte du processus judiciaire, les conflits d'intérêts sont régis par les codes de procédure pénale et civile. Ces codes imposent à un juge de se retirer d'une procédure spécifique en cas de conflit d'intérêts (voir ci-dessous) et permettent de contester les actes judiciaires validés dans ces circonstances⁵⁶. L'identification et l'enregistrement des intérêts privés des juges et le traitement des conflits d'intérêts au cas par cas sont assurés par le président du tribunal concerné. Pour ce qui concerne les actions en dehors des procédures, elles sont régies par la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques (loi sur la PCI) mentionnée ci-dessus, qui s'applique également aux parlementaires⁵⁷. L'identification, l'enregistrement et la résolution des affaires de conflit d'intérêts continu (incompatibilités) sont assurés par la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP), ainsi que par le service des ressources humaines de chaque tribunal (qui est responsable de la prévention des conflits d'intérêts aux termes de la loi sur la PCI). Par ailleurs, ce dernier tient un registre des conflits d'intérêts dans son tribunal. Les manquements à la loi sur la PCI sont passibles d'une amende administrative, imposable aux juges et aux personnes liées aux juges et comprise entre 100 000 ALL (700 EUR) et 300 000 ALL (2 100 EUR). Sachant que tout manquement aux obligations prescrites par la loi sur la PCI constitue une faute de la part du magistrat, chaque violation constatée par la HIDVP est signalée au CSM et au ministre de la Justice aux fins de l'imposition d'une mesure disciplinaire.

88. Les conflits d'intérêts sont en outre réglementés par le Code d'éthique judiciaire. Ce Code stipule en particulier que les juges ne doivent pas se laisser influencer par des intérêts particuliers ni accepter des tâches qui sont en conflit avec leur fonction ni utiliser leur pouvoir pour servir des intérêts personnels ou des intérêts de tiers ni fournir à quiconque des motifs de se faire une telle idée. Le juge doit exercer toute activité extrajudiciaire d'une façon qui évite ou minimise le risque de conflit avec ses fonctions officielles.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation de service

89. La fonction de juge est incompatible avec toute autre activité publique, privée ou politique ou de quelque autre nature excepté l'enseignement ou la tenue de conférences dans une université⁵⁸. En outre, les juges ne peuvent ni adhérer à un parti politique ni se livrer à des activités politiques ni prendre part directement ou indirectement à l'administration ou à la gestion d'entreprises ni intervenir en tant qu'experts ou arbitres. Les activités académiques des juges sont réglementées par des décisions du CSM, et ne peuvent être exercées qu'avec le consentement de ce dernier. S'agissant des intérêts privés, l'article 33 de la loi sur la PCI interdit aux juges de la Haute cour et aux juges qui sont membres du CSM de détenir de façon active des parts ou actions dans des organisations à but lucratif, y compris si celles-ci sont enregistrées au nom d'une personne « liée » au juge (conjoint(e), enfant majeur, parent ou beau-parent).

90. Les anciens juges peuvent librement exercer une activité rémunérée ou non rémunérée dans le secteur privé, sachant qu'ils ne sont soumis à aucune restriction applicable après la cessation de service. Bien qu'aucun cas spécifique d'acceptation par

⁵⁶ Article 494 du Code de procédure pénale et article 449 du Code de procédure civile.

⁵⁷ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

⁵⁸ Article 143 de la Constitution et articles 22 et 23 de la LOFSJ.

un ancien juge d'un emploi à l'extérieur du système judiciaire au titre d'un avantage tiré indûment de sa fonction antérieure n'ait été portée à la connaissance de l'EEG, une telle situation constitue une possible source de conflits d'intérêts. Dès lors, on peut considérer que l'introduction de restrictions applicables après la cessation de service, ou au moins l'imposition d'une période d' « attente » appropriée pour les juges, constituerait un outil important de prévention de la corruption, raison pour laquelle les autorités devraient maintenir cette question à l'ordre du jour de la lutte contre la corruption⁵⁹.

Récusation et retrait

91. Aux termes des articles 17 à 19 du Code de procédure pénale, tout juge est tenu de se récuser dans une affaire pénale : a) lorsqu'il a un intérêt dans la procédure ou lorsqu'une des parties ou un des avocats de la défense est son débiteur ou créancier ou un débiteur ou un créancier de son/sa conjoint(e) ou enfant ; b) lorsqu'il est tuteur, avocat ou employeur du défendeur ou d'une des parties ou lorsque l'avocat de la défense ou l'avocat d'une des parties est un de ses proches parents ou un proche parent de son/sa conjoint(e) ; c) lorsqu'il a prodigué des conseils ou exprimé un avis sur une procédure pertinente ; d) lorsqu'il existe un différend entre lui, son/sa conjoint(e) ou un de ses proches parents et le défendeur ou une des parties ; e) lorsque des membres de sa famille ou de la famille de son/sa conjoint(e) ont été lésés en conséquence de l'infraction pénale ; f) lorsque des membres de sa famille ou de la famille de son/sa conjoint(e) exercent ou ont exercé la fonction de procureur dans la procédure ; g) dans un cas d'incompatibilité visé par le Code ; ou i) en cas d'autres problèmes de partialité importants. Un juge peut se récuser ou est récusé suite à une requête d'une partie. Des règles similaires s'appliquent en matière civile⁶⁰. Les données sur l'auto-récusation, la récusation et la réattribution d'affaires sont conservées dans chaque tribunal. En 2011, un juge du Tribunal de district de Tirana qui a participé au re-jugement d'une affaire sur laquelle il avait antérieurement prononcé une décision définitive a fait l'objet d'une procédure disciplinaire et a reçu un blâme. L'obligation faite à un juge de se désister d'une audience figure également dans le Code d'éthique judiciaire.

Cadeaux

92. Aux termes de l'article 32 (2)(d) de la LOFSJ, l'acceptation d'une promesse ou le fait de prendre – directement ou indirectement – des avantages, des cadeaux, des faveurs ou un traitement indu dans l'exercice de fonctions judiciaires constitue un manquement « très grave » et expose le juge fautif à une peine de révocation. Par ailleurs, à l'instar des parlementaires, les juges et les personnes liées aux juges sont soumis à l'article 23 de la loi sur la PCI et à la décision du Conseil des ministres de 2004 qui interdisent le fait de solliciter et le fait de recevoir, directement ou indirectement, des cadeaux, des faveurs, des promesses ou un traitement préférentiel en provenance d'une personne quelle qu'elle soit, exception faite des cadeaux protocolaires, et établit la procédure de déclaration de tels faits à travers la déclaration de patrimoine du juge concerné et des membres de sa famille⁶¹. Toute imposition d'une amende à un juge pour manquement à l'article 23 de la loi sur la PCI doit être notifiée au président du tribunal concerné par la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine, aux fins de l'imposition de mesures disciplinaires. L'interdiction d'accepter des pots-de-vin aux termes de l'article 319(a) du Code pénal s'applique également. Elle est assortie d'une peine d'emprisonnement de 10 ans au maximum et d'une amende de 4 millions ALL (28 000 EUR) au maximum. L'application des règles sur les cadeaux et les autres éléments de traitement préférentiel semblant satisfaisante, l'EEG tient juste à réitérer sa

⁵⁹ Après la visite, l'EEG a appris que les anciens fonctionnaires et agents publics sont soumis pendant deux ans à une interdiction de représenter une personne dans un conflit ou une relation commerciale avec l'État, si cela a un rapport avec leur emploi antérieur ou s'inscrit dans la continuité de cet emploi (article 17 de la loi sur les règles d'éthique dans l'administration publique). Cependant, cette loi ne s'applique pas aux juges.

⁶⁰ Aux termes des articles 72 à 76 du Code de procédure civile.

⁶¹ Voir « Prévention de la corruption des parlementaires ».

préoccupation au sujet du seuil de déclaration établi par l'article 23 de la loi sur la PCI, qui est relativement élevé par rapport au revenu moyen par habitant en Albanie.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

93. Le fait d'émettre des déclarations publiques sur un processus, y compris des déclarations portant atteinte à l'impartialité de ce processus, et le fait de divulguer des opinions exprimées lors d'une audience sous une forme autre qu'une décision sont incompatibles avec la fonction de juge⁶². En outre, la publication, dans des médias, de tout ou partie d'actes confidentiels ou d'informations concernant une affaire ou son contenu ainsi que la divulgation de tout ou partie d'actes d'un contrôle judiciaire dont l'audience est tenue à huis clos sont interdites⁶³. L'interdiction de publication est levée après l'expiration des restrictions imposées par la loi sur les archives d'État ou 10 ans après que la décision a acquis un caractère définitif, à condition que la divulgation soit autorisée par le ministre de la Justice. Même si elle ne constitue pas une infraction pénale, toute violation d'une interdiction de publication par un juge lui fait encourir une responsabilité disciplinaire. En outre, la divulgation de données secrètes par un juge en violation de ses devoirs de fonction constitue une infraction pénale (article 295(a) du Code pénal) passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

94. En vertu de l'article 3 de la loi sur la déclaration et l'audit du patrimoine et des engagements financiers des élus et de certains agents publics (LDAP), tous les juges sont tenus de déclarer leurs intérêts, patrimoine, revenu et passif, dans les mêmes limites et aux mêmes conditions que les parlementaires, à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine⁶⁴. Tout manquement aux règles de déclaration est passible d'une amende administrative, à l'exception du refus ou défaut de déclaration, de la dissimulation et de la fausse déclaration de patrimoine, qui constituent des infractions pénales aux termes de l'article 257(a) du Code pénal et des infractions disciplinaires « très graves » aux termes de la LOFSJ et exposent le juge fautif à une sanction de révocation.

95. Comme souligné précédemment, le régime de divulgation du patrimoine est largement perçu comme un outil important pour lutter contre la corruption et assurer une plus grande transparence des intérêts privés des agents publics, y compris les juges. Néanmoins, les conséquences négatives de l'absence de publication en ligne en temps opportun des déclarations de patrimoine constatées pour les parlementaires⁶⁵ valent également pour toutes les catégories de juges et contribuent à la faible confiance du public dans le système judiciaire. Cela étant dit, les risques associés à cette information tardive du public sont atténués dans une certaine mesure par la longueur de la carrière d'un juge, qui n'est pas susceptible de prescription. C'est la raison pour laquelle le GRECO renonce à émettre une recommandation spécifique sur cette question ; il invite toutefois les autorités à garantir la publication en temps opportun de la déclaration de patrimoine des juges sur un site Internet officiel, en tenant compte de la protection de la vie privée et de la sécurité des juges et des membres de leur famille qui sont soumis à une obligation de déclaration.

⁶² Article 22 (d à f) de la LOFSJ. Les règles 10 et 11 du Code d'éthique judiciaire sont également pertinentes.

⁶³ Article 103 du Code de procédure pénale.

⁶⁴ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

⁶⁵ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

Contrôle et application de la loi

Contrôle des conflits d'intérêts

96. Dans le contexte du processus judiciaire, l'observation des règles sur les conflits d'intérêts fait l'objet d'un contrôle par le président du tribunal concerné, qui décide de remplacer un juge dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de douter de son impartialité dans une affaire particulière. En cas de récusation d'un juge sur requête d'une partie, un collège de jugement séparé, composé de trois juges, doit statuer sur sa récusation. En outre, comme indiqué ci-dessus, le constat d'un conflit d'intérêts déclenche le contrôle de l'acte judiciaire adopté par le juge, en vertu de l'article 494 du Code de procédure civile ou de l'article 449 du Code de procédure pénale. Hors du contexte du processus judiciaire, c'est à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP) qu'il incombe de veiller au respect des règles sur les conflits d'intérêts, aux termes de la loi sur la PCI. Elle identifie les manquements sur la base de ses propres enquêtes ou de plaintes externes, et les notifie au CSM et au ministre de la Justice aux fins de l'application de mesures disciplinaires. Aucun cas de violation de règles sur les conflits d'intérêts par un juge n'a été porté à l'attention de la HIDVP ces dernières années.

Contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

97. Le contrôle de la déclaration de patrimoine des juges incombe également à la HIDVP. Il est réalisé de façon identique au contrôle relatif aux parlementaires⁶⁶, sauf que les déclarations des juges de la Haute cour et des juges qui sont membres du CSM doivent être vérifiées tous les deux ans, ceux des juges d'appel, tous les trois ans et, enfin, ceux des juges de tribunal de district, sur une base aléatoire, chaque année. En cas de refus ou défaut de déclaration, de dissimulation ou de fausse déclaration de patrimoine, la HIDVP saisit le ministère public de l'affaire aux fins de poursuites pénales, ainsi que le CSM et le ministre de la Justice aux fins d'une mesure disciplinaire de révocation. En tout, 27 dossiers concernant un juge ont fait l'objet d'un audit en 2010, 49 en 2011 et 44 en 2012. En raison d'irrégularités, une amende a été imposée à un juge en 2011 et à deux juges en 2012 ; en 2011, deux affaires ont été transmises au ministère public. Pour ce qui concerne les procédures disciplinaires, en 2012, le CSM a examiné une requête de révocation d'un juge du tribunal de district de Berat faite par le ministre de la Justice pour défaut de déclaration d'une partie de son patrimoine. Après le rejet par le CSM d'une telle sanction, le ministre n'a pas proposé l'imposition d'une autre mesure disciplinaire. L'EEG note qu'une approche progressive a été suivie, suivant laquelle, en fonction de l'ancienneté, certaines catégories de juges font l'objet d'un examen de leur patrimoine plus fréquent. On peut considérer cette régularité des audits comme justifiée dans le contexte du système judiciaire. Néanmoins, les préoccupations exprimées plus tôt sur le fonctionnement de la HIDVP valent également en ce qui concerne la qualité du contrôle qu'elle exerce sur les juges⁶⁷.

Contrôle relatif aux principes éthiques, règles déontologiques et activités auxiliaires

98. Le respect de l'éthique et de la discipline professionnelle par les juges est contrôlé par les présidents de tribunal respectifs. De plus, dans le cadre de l'évaluation des juges, l'Inspection du CSM collecte et vérifie des informations relatives à la mise en œuvre des règles sur la conduite et l'éthique professionnelle⁶⁸. Les emplois auxiliaires, qui ne peuvent consister qu'à enseigner/donner des conférences dans une université, sont soumis au consentement du CSM et sont également contrôlés par l'Inspection du CSM.

⁶⁶ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des parlementaires ».

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Règlements sur l'Inspection du CSM (article 21, paragraphe 5) et sur le système d'évaluation et d'éthique professionnelle des juges.

Une plainte externe alléguant une faute de la part d'un juge peut être soumise à l'Inspection du CSM⁶⁹ ou au ministère de la Justice ou aux deux, sachant que ce ministère est la seule autorité habilitée à engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge. Les vérifications effectuées par l'Inspection du CSM peuvent avoir une incidence sur l'évaluation d'un juge ou aboutir à des mesures disciplinaires. Un contrôle peut aussi être effectué en vue d'une procédure proposée par le ministère, lorsque le CSM estime qu'un tel contrôle est approprié et le requiert. Dans le but d'harmoniser les procédures d'inspection et d'éviter les chevauchements, en 2012, un protocole de coopération a été signé entre le CSM et le ministère de la Justice et a été complété par un manuel d'inspection. En 2013, l'Inspection du CSM a enregistré 539 plaintes, dont 31 concernaient des allégations de manquements d'ordre éthique et ont été suivies de vérifications à l'initiative de l'Inspecteur en chef du CSM.

99. Comme mentionné plus tôt, les juges encourent une responsabilité disciplinaire en cas de manquements à la législation et de commission d'actes ou de comportements portant atteinte à leur réputation et intégrité. Les manquements « très graves » (par exemple, non-respect des règles sur les incompatibilités ; refus de déclaration, défaut de déclaration, dissimulation ou fausse déclaration de patrimoine ; fait d'obtenir, directement ou indirectement, des cadeaux, des faveurs, des promesses ou un traitement préférentiel, dans l'exercice de fonctions ; fait de ne pas se récuser dans le cadre d'un procès ; défaut absolu de raisonnement dans le cadre d'une décision judiciaire) sont passibles de révocation. Les manquements « graves » (par exemple, retards procéduraux répétés et non justifiés ; ingérences dans le travail d'un autre juge ou tout autre type d'influence exercée sur son travail ; violation des normes éthiques régissant les relations avec les parties, les collègues, le président et le personnel du tribunal, les experts, les procureurs et les avocats) sont passibles d'une mutation d'un à deux ans à un tribunal d'échelon juridictionnel inférieur ou à un tribunal du même échelon juridictionnel à l'extérieur de la circonscription judiciaire où le juge a été nommé. Enfin, les manquements « véniels » sont passibles de blâme ou de blâme accompagné d'un avertissement⁷⁰.

100. Les procédures disciplinaires sont conduites par le CSM⁷¹. Le délai de prescription est d'un an à compter de la date à laquelle le manquement est constaté par le ministre de la Justice ou lui est notifié, et de cinq ans à compter de la date de sa commission. Les décisions sont prises par un vote à main levée à la majorité des voix des membres présents du CSM, excepté le ministre de la Justice qui ne prend pas part au vote. Lors d'une procédure visant un membre du CSM, le Conseil peut décider, par un vote à la majorité de ses membres présents, que la décision relative à l'adoption de mesures disciplinaires soit prise par un vote secret. Les décisions imposant une révocation sont susceptibles de recours devant la Haute cour, qui statue à travers un collège mixte, tandis que les autres décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel de Tirana. Suite à une procédure disciplinaire, en 2011, un blâme a été infligé à deux juges, tandis qu'une mesure disciplinaire de révocation a été rejetée pour trois juges. En 2012, deux juges ont reçu un blâme, trois juges ont reçu un blâme assorti d'une menace de congédiement, un juge a été révoqué et la mesure disciplinaire de révocation a été rejetée en ce qui concerne deux juges. En 2013, le CSM a soumis au ministre de la Justice 20 demandes d'ouverture d'une procédure disciplinaire. À ce jour, un juge a été révoqué, la requête de révocation d'un autre juge a été rejetée, la procédure a été close dans une affaire (après le retrait, par le ministre de la Justice, de la demande d'ouverture d'une procédure) et la procédure de révocation a été suspendue par le ministre dans deux autres affaires. Il ressort des statistiques que certains juges ont fait l'objet de procédures disciplinaires répétées.

⁶⁹ Un portail spécial et un registre ont été établis à ces fins sur le site Internet du CSM.

⁷⁰ Articles 32 et 33 de la LOFSJ.

⁷¹ Selon l'article 34 de la LOFSJ et l'article 2 de la LOFCSM.

101. Le chevauchement des compétences de contrôle et le manque de coordination y relatif entre l'Inspection du CSM et le ministère de la Justice ont fait l'objet de nombreux rapports et discussions ces dernières années. Le fond du problème est qu'il est possible que ces deux organes procèdent chacun de son côté à une inspection du travail du même juge sans s'informer mutuellement. Les plaintes relatives à une double inspection ont été rejetées par les autorités, qui ont souligné que la signature du protocole entre le ministère et l'Inspection du CSM a apporté une solution acceptable à titre provisoire (c'est-à-dire en attendant une réforme structurelle appropriée) et a facilité les notifications croisées et l'échange d'informations. Le droit du ministère de la Justice d'examiner le fonctionnement des services judiciaires et l'administration des tribunaux à travers des « inspections territoriales et thématiques » n'est pas remis en cause par l'EEG, qui l'estime approprié dans le système global de poids et contrepoids. Toutefois, il est préoccupant qu'aux termes de l'article 31 de la LOFCSM, l'exercice de ce droit n'est possible que dans le cadre d'une procédure disciplinaire visant un juge. Par ailleurs, la loi ne définit pas clairement le périmètre exact de ces inspections. Cela contraste fortement avec, par exemple, les dispositions très détaillées contenues dans l'article 56 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du ministère public dans la République d'Albanie. Cet article (sur les relations avec le ministère de la Justice) délimite de façon très précise les sujets sur lesquels peuvent porter les inspections du ministère de la Justice. De l'avis de l'EEG, une approche similaire pourrait être suivie pour l'inspection des tribunaux. Par ailleurs, sachant que le droit exclusif du ministre de la Justice d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge ouvre largement la voie à des possibilités d'influence indue, une solution plus équilibrée impliquerait d'attribuer des droits similaires aux différents présidents de tribunal. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) afin d'assurer une protection contre toute intervention arbitraire dans l'administration de la justice, la portée du droit du ministère de la Justice d'examiner le fonctionnement des services judiciaires et de l'administration des tribunaux, tel que défini par l'article 31 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, soit clairement définie ; et que ii) les présidents des tribunaux respectifs, y compris le Président de la Haute cour, soient investis du droit d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge.**

102. S'agissant de la Commission d'éthique qui relève de la Conférence judiciaire nationale, l'analyse des obstacles à son fonctionnement dans le passé et les propositions visant à renforcer son rôle, notamment en ce qui concerne l'observation de la conduite éthique des juges, sont déjà présentées, respectivement, aux paragraphes 68 et 86 ci-dessus.

Immunité judiciaire

103. Tous les juges jouissent d'une immunité pour les opinions exprimées et les décisions prises dans l'exercice de leurs fonctions. Les juges ne peuvent être tenus pour responsables dans une action civile en rapport avec leurs fonctions, sauf dans les cas prévus par la loi. Une action pénale ne peut être engagée contre un juge de la Haute cour qu'avec le consentement de la Cour constitutionnelle. Pour les autres catégories de juges, l'article 137 de la Constitution, qui a été révisé en septembre 2012, a introduit la possibilité d'une ouverture de poursuites pénales à leur encontre sans l'autorisation du CSM. De plus, lorsqu'il est appréhendé en flagrant délit ou immédiatement après la commission d'une infraction pénale, tout juge peut désormais être arrêté ou détenu et être soumis à des fouilles corporelles et à la perquisition de son domicile, ce que le Procureur général notifie immédiatement à la Cour constitutionnelle (dans le cas d'un juge de la Haute cour) ou au CSM (dans le cas des autres juges). Dans les autres cas, les mesures en question ne peuvent être appliquées qu'avec le consentement des organes susmentionnés. Lorsque des poursuites pénales sont engagées, le juge visé doit être suspendu de ses fonctions jusqu'à une décision définitive de la justice. L'abolition de l'immunité d'enquête pour les infractions de corruption en ce qui concerne une large

partie des juges représente une avancée très attendue. Cependant, comme dans le cas des parlementaires⁷², l'interprétation arbitraire des dispositions constitutionnelles révisées, qui n'ont pas été accompagnées de modifications correspondantes du Code de procédure pénale et de la LOFSJ, peut compromettre l'impact attendu de cette réforme importante. Les autorités sont donc invitées à veiller à une interprétation uniforme des dispositions constitutionnelles révisées afin de faciliter leur mise en œuvre efficace.

Formation, conseils et sensibilisation

104. Aux termes de l'article 23 de la loi sur l'École de la magistrature, les juges des tribunaux de district et des cours d'appel sont tenus de suivre une formation professionnelle obligatoire. Cette obligation est réitérée par le Code d'éthique judiciaire, selon lequel les juges doivent renforcer leur niveau de développement professionnel. Les programmes de formation de l'École sont élaborés par son directeur avec la contribution du Président de la Haute cour, du Procureur général, du ministre de la Justice, du CSM ainsi que conseil pédagogique et du conseil d'administration de l'École. La durée moyenne d'un programme de formation professionnelle est d'au moins un an, à condition de ne pas dépasser 20 jours par an et 60 jours sur cinq ans. À la fin de la formation, les juges reçoivent un certificat qui est inséré dans leur dossier. Les questions ayant trait au développement professionnel des juges sont coordonnées par le président du tribunal concerné avec l'École de la magistrature, le CSM et le ministère de la Justice, et ses propositions relatives à la participation des juges sont soumises à l'approbation du CSM. Le caractère indispensable d'un renforcement de la formation permanente, des avis et des conseils est déjà souligné dans la recommandation figurant au paragraphe 86 ci-dessus. Ces mesures doivent être axées sur le Code d'éthique judiciaire et d'autres règles éthiques pertinentes afin d'assurer leur mise en œuvre cohérente.

105. Mis à part le portail Web du CSM destiné à la soumission en ligne de plaintes contre les juges des tribunaux de district et des cours d'appel et à la publication des actes et décisions du CSM (www.kld.al), il n'existe pas de canaux spécifiques via lesquels des informations sur la conduite à attendre d'un juge sont mises à la disposition du public. L'absence d'une communication correctement transmise entre les tribunaux, d'une part, et les médias et le public, d'autre part, est une faiblesse manifeste, qui pourrait renforcer la perception suivant laquelle les juges n'ont pas de compte à rendre et sont corrompus. Il ne fait aucun doute qu'une politique équilibrée dans le domaine des relations publiques visant, d'un côté, à fournir des informations exhaustives sur tous les aspects du travail des tribunaux et, d'un autre côté, à établir un équilibre entre la publicité des procès et l'interdiction faite aux juges d'exprimer une opinion sur des affaires pendantes, contribuerait à rétablir graduellement la confiance du public dans le système judiciaire.

⁷² Voir « Prévention de la corruption des parlementaires ».

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

106. Le ministère public est un organe constitutionnel qui mène des poursuites pénales, représente les intérêts de l'État devant la justice, contrôle l'exécution des décisions rendues par les juridictions pénales et s'acquitte d'autres tâches prévues par la loi (par exemple, la direction et le contrôle de la police judiciaire). L'article 148 (2) de la Constitution stipule que « les procureurs sont organisés et fonctionnent comme un organe centralisé rattaché au système judiciaire ». Le ministère public ne relève ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir judiciaire ; compte tenu de la nature de ses fonctions, il est un organe *sui generis*, unique en son genre, dont l'autonomie est notamment garantie par l'interdiction faite à ses agents d'adhérer un parti politique et par l'auto-administration de son budget. Le Procureur général est responsable devant le Parlement et rend compte périodiquement de la situation et des priorités du ministère public en ce qui concerne la criminalité.

107. La loi sur l'organisation et le fonctionnement du ministère public de la République d'Albanie (LOFMP) détermine la compétence, l'organisation et la gestion du ministère public, ainsi que le statut, les droits, les devoirs et les responsabilités du Procureur général et des autres procureurs. Le ministère public fonctionne suivant le principe d'une gestion unique et centralisée. Sa structure interne reflète le système des tribunaux et se compose de trois échelons : la première instance est représentée par 23 bureaux de district (dont un bureau chargé des infractions graves) totalisant 278 procureurs, tandis que la deuxième instance est représentée par sept bureaux d'appel (dont un bureau chargé des infractions graves) totalisant 28 procureurs. La plus haute autorité est le Bureau du Procureur général totalisant 24 procureurs, qui encadre les activités du ministère public directement ou à travers les chefs des bureaux. Le nombre total de procureurs en Albanie s'élève à 330, dont 244 hommes et 86 femmes.

108. Dans l'exercice de leur compétence, les procureurs sont soumis à la Constitution et à la législation et sont tenus de respecter les principes de poursuites judiciaires équitables, non discriminatoires et dûment ordonnées et de protéger les droits de l'homme, intérêts et libertés reconnus par la loi⁷³. Ils doivent prendre des mesures pour mettre en œuvre les poursuites pénales, appliquer les instructions, décisions et ordres légaux des tribunaux et, d'une façon généralement, contribuer à la bonne administration de la justice. Les relations hiérarchiques au sein du ministère public sont régies par le Code de procédure pénale et la LOFMP. Cette dernière habilite les procureurs principaux à émettre des instructions et ordres écrits motivés qui sont contraignants pour leurs subordonnés⁷⁴.

109. Le Conseil des procureurs est un organe consultatif collégial qui appuie le Procureur général dans l'exercice de ses fonctions. Il comprend sept membres, dont six procureurs et un représentant du ministre de la Justice. Un représentant du Président de la République peut également participer aux réunions du Conseil. Les membres du Conseil qui sont procureurs doivent avoir plus de cinq ans d'expérience et être élus tous les trois ans par l'Assemblée générale des procureurs. Trois d'entre eux doivent représenter les bureaux de district, deux, les bureaux d'appel et un, le Bureau du Procureur général. Le Conseil est, entre autres, responsable des aspects ci-après : 1) organiser des concours pour les postes de procureur et émettre une opinion sur la nomination, la promotion, la mutation, la révocation et les mesures disciplinaires prises à l'endroit des procureurs ; 2) examiner les résultats de l'évaluation des procureurs et traiter les réclamations ; et 3) émettre une opinion sur le plan d'inspection annuel proposé par le Procureur général ainsi que sur les résultats des audits réalisés par le

⁷³ Article 4 de la LOFMP.

⁷⁴ Article 4/3 de la LOFMP et article 24(4) et (5) du Code de procédure pénale.

ministère de la Justice. Les opinions doivent être arrêtées par un vote à main levée, motivées et présentées par écrit, non sans faire état des opinions dissidentes. Si le Procureur général est en désaccord avec l'opinion du Conseil, il doit émettre une décision motivée. L'organisation et le fonctionnement du Conseil sont déterminés par le Procureur général, qui tient dûment compte de l'avis du Conseil⁷⁵.

110. Le ministère de la Justice effectue des inspections périodiques et *ad hoc*⁷⁶ du ministère public. Ces inspections couvrent, par exemple, a) l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du Conseil des ministres relatives à la lutte contre la criminalité ; b) le respect du délai prescrit pour une enquête préliminaire et une détention avant jugement ; c) le respect des droits et libertés fondamentaux dans le cadre des poursuites pénales ; et d) la régularité des actes d'instruction⁷⁷. La notification d'une inspection doit être donnée à l'avance, et les contrôles ne peuvent être effectués que dans les cas pour lesquels une enquête a été clôturée. Les résultats d'une inspection peuvent être utilisés pour émettre une recommandation à l'intention du Procureur général (par exemple, prendre une mesure disciplinaire). La recommandation du ministère et la décision du Procureur général sont communiquées au Président de la République. Un rapport sur les inspections est présenté au moins une fois par an à l'Assemblée nationale. De même, chaque année, au plus tard le 31 mars, le ministre de la Justice – au nom du Conseil des ministres – soumet au Procureur général des recommandations relatives à la lutte contre la criminalité pour l'année en cours. Les recommandations sont analysées par les procureurs principaux et rendues publiques. Il est explicitement interdit au Conseil des ministres d'émettre une recommandation sur la démarche à suivre dans une affaire spécifique.

111. Le ministère public jouit d'un niveau d'autonomie adéquat pour l'exercice de son mandat. Le périmètre de ses pouvoirs est clairement défini par la législation et il rend compte, de façon périodique et publique, de ses activités à l'Assemblée nationale directement. A l'instar des juges, le ministère public est soumis à l'examen des inspecteurs du ministère de la Justice. Ces inspections ciblent essentiellement les bureaux des procureurs de district et se concentrent sur l'application des recommandations et des politiques du Conseil des ministres en matière de lutte contre la criminalité. L'EEG a été assurée que le ministère ne peut examiner que les affaires closes et non les affaires en cours. D'autre part, même si le ministre est habilité à proposer l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur, la décision finale sur cette question revient au Procureur général.

Recrutement, carrière et conditions d'emploi

112. Les conditions à remplir par les candidats à un poste de procureur sont énoncées par la LOFMP. Les candidats doivent être de nationalité albanaise, être âgés de 25 ans au minimum, jouir de leur pleine capacité juridique, être titulaire d'un diplôme universitaire en droit, être diplômé de l'École de la magistrature, posséder de hautes qualités morales et capacités professionnelles, ne pas avoir été condamnés en dernier ressort par un tribunal pour la commission d'une infraction ni révoqués de l'administration publique pour la commission d'une infraction disciplinaire ces trois dernières années, ou cinq dernières années dans le cas des anciens juges, procureurs, agents de police, notaires ou avocats. Jusqu'à 10 % de l'effectif total de procureurs peuvent être recrutés parmi des personnes non diplômées de l'École de la magistrature à condition de remplir les autres critères ci-dessus et d'avoir exercé la fonction de juge ou de procureur auparavant, ou la fonction d'officier de police judiciaire pendant au moins cinq ans. Les personnes ayant suivi deux

⁷⁵ Fonctionnement actuellement basé sur le règlement n° 79 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil des procureurs du 16 avril 2010.

⁷⁶ Ces inspections sont réalisées sur la base des informations communiquées par d'autres organes publics, des institutions diverses ou des personnes intéressées.

⁷⁷ Article 56 de la LOFMP.

années d'étude à l'École de la magistrature et une année de formation dans un bureau de procureur peuvent également être nommées⁷⁸.

113. Le Procureur général est nommé par le Président de la République avec l'accord de l'Assemblée pour un mandat renouvelable de cinq ans⁷⁹. Les juristes d'une grande intégrité ayant une expérience professionnelle de 10 ans au minimum et possédant d'éminentes compétences professionnelles peuvent être élus au poste de Procureur général. Les autres procureurs sont nommés pour un mandat de durée non déterminée par le Président de la République, sur proposition du Procureur général. Les vacances de poste sont publiées. La promotion repose sur des critères, tels que le mérite et l'expérience, définis par la LOFMP et les ordonnances du Procureur général, et sur un concours axé sur des documents. Les candidats à un poste au sein du bureau chargé des infractions graves doivent remplir les conditions ci-après : a) avoir au minimum cinq ans d'expérience professionnelle dans un bureau de district ; b) posséder d'éminentes compétences professionnelles ; c) avoir été noté « très bon » sur le plan des compétences professionnelles à l'occasion des deux dernières évaluations ; d) avoir un dossier disciplinaire vierge ; et e) posséder de hautes qualités éthiques et morales. Des exigences similaires s'appliquent aux candidats à un poste au sein des bureaux d'appel ou du Bureau du Procureur général, sauf qu'une expérience professionnelle plus longue est requise⁸⁰. Des règles détaillées sur la manifestation d'intérêt, la vérification, l'examen et la sélection des candidats sont énoncées par les ordonnances du Procureur général et le règlement du Conseil des procureurs.⁸¹ L'évaluation et la sélection sont réalisées par le Conseil des procureurs, qui présente son opinion au Procureur général. La nomination et la promotion des chefs/directeurs du Service des poursuites est réalisée de manière identique.⁸²

114. Tous les procureurs sont soumis à une évaluation annuelle par le chef de leur bureau, dont les résultats sont transmis – par le truchement du Conseil des procureurs – au Procureur général pour validation⁸³. Comme dans le cas des juges, la note d'évaluation « satisfaisant » déclenche une réévaluation du procureur dans un délai d'un an, tandis que la note « incompetent » constitue un motif de révocation. En cas de contestation, une évaluation doit être contrôlée par la Direction des inspections et des ressources humaines rattachée au Bureau du Procureur général ainsi que par le Conseil des procureurs, qui soumet la version finale de l'évaluation préliminaire au Procureur général pour approbation. Une nouvelle évaluation doit être préparée lorsqu'un procureur est promu ou muté, sauf si la dernière évaluation a été adoptée au cours des six derniers mois. À la fin de 2013, tous les procureurs de district avaient fait l'objet d'une évaluation des performances de 2012. Étant donné que le système d'évaluation annuelle des procureurs n'a été introduit que récemment – en 2012, il n'est pas encore possible d'évaluer tout son potentiel, son impact et son efficacité. Cependant, il s'agit d'une innovation à laquelle le GRECO adhère pleinement.

115. L'exigence générale de « hautes qualités morales » a été énoncée pour la nomination et la promotion des procureurs. Toutefois, l'EEG a ouï dire que, dans le cadre de l'examen des données de chaque candidat à un poste de procureur, le Conseil des procureurs s'appuie sur l'opinion préliminaire des services des ressources humaines de

⁷⁸ Article 23 de la LOFMP. A l'issue de la formation, le Président de la République prend un décret de nomination à un bureau de procureur, en fonction des besoins de ce bureau.

⁷⁹ Article 149 de la Constitution.

⁸⁰ Pour une nomination dans un bureau d'appel, au minimum 7 ans d'expérience professionnelle dans un bureau de district ; pour une nomination au sein du Bureau du Procureur général, au minimum 5 ans d'expérience professionnelle dans un bureau d'appel ou 12 ans d'expérience dans un bureau de district – voir article 43 de la LOFMP.

⁸¹ L'article 3/5 du règlement sur les nominations du Conseil des procureurs stipule que la sélection des candidats qui remplissent les conditions juridiques doit être basée sur une évaluation de leurs documents et données respectifs qui distingue clairement un candidat de l'autre.

⁸² Voir aussi l'article 27/a de la LOFMP.

⁸³ Conformément au règlement interne sur le système d'évaluation des résultats et des compétences professionnels ainsi que des aptitudes morales des procureurs.

l'École de la magistrature et de la police judiciaire, et ne procède pas à un contrôle d'intégrité propre. L'EEG note que les règles détaillées sur la manifestation d'intérêt, la vérification, l'évaluation, et la sélection des candidats à un poste de procureur sont définies le Procureur général. De plus, ce dernier détermine les critères d'évaluation interne et arrête des règles sur le système de points de promotion. Cependant, il ressort de l'examen d'un modèle de formulaire d'évaluation que les critères d'évaluation des qualités morales et éthiques des procureurs n'ont pas été établis⁸⁴. En conséquence, en vue de renforcer l'uniformité, la prévisibilité et la transparence de la nomination et la promotion des procureurs, **le GRECO recommande d'affiner les critères d'évaluation des qualités éthiques d'un procureur, en particulier en veillant à ce que les critères soient objectifs et transparents.**

116. Les procureurs ne peuvent pas être mutés vers un autre bureau sans leur consentement, sauf en cas de nécessité due à une restructuration du ministère public ou lorsque cette mesure est imposée à l'issue d'une procédure disciplinaire. Les décisions de mutation sont prises par le Président de la République sur proposition du Procureur général qui tient lui-même compte de l'opinion du Conseil des procureurs.

117. Les fonctions d'un procureur prennent fin en cas de démission, de départ à la retraite ou de perte ou limitation de sa capacité juridique par une décision d'un tribunal statuant en dernier ressort. Un procureur est révoqué : 1) en cas de condamnation pénale définitive ; 2) en cas de violation du secret d'une enquête ou de divulgation d'autres données confidentielles ou de commission d'un acte portant gravement atteinte à l'image du procureur ou d'un acte incompatible avec les fonctions de procureur ; ou 3) s'il reçoit la note d'évaluation « incompetent »⁸⁵. Sur proposition de l'Assemblée, le Procureur général peut être démis par le Président de la République pour violation de la Constitution ou manquements graves à la législation pendant qu'il est en fonctions, pour incapacité physique ou mentale ou pour tout acte ou comportement portant gravement atteinte à l'intégrité et à la réputation du ministère public.

Salaires et avantages

118. Les traitements et avantages des procureurs sont définis aux articles 47, 48 et 52 de la LOFMP. Le traitement d'un Procureur général est égal à celui du Président de la Haute cour, tandis que le traitement des procureurs du Bureau du Procureur général est égal à celui des juges de la Haute cour. Le traitement de base et le supplément de rémunération au titre de l'ancienneté et des conditions de travail spéciales d'un procureur et d'un chef de bureau sont équivalents à ceux d'un juge et d'un président de tribunal de l'échelon correspondant. Un supplément de rémunération égal à 50 % du traitement quotidien est versé aux juges qui s'acquittent d'obligations en dehors de l'horaire de travail. Un supplément de rémunération de 20 % au titre de l'accomplissement de tâches complexes et un supplément additionnel au titre du mérite professionnel peuvent également être versés sur proposition du chef de bureau, approuvée par le Procureur général. Par ailleurs, les procureurs ont droit à des prêts au logement aux mêmes conditions favorables que les juges et les parlementaires⁸⁶. A l'heure actuelle, le traitement annuel s'établit comme suit : le Procureur général perçoit 2 516 544 ALL (17 612 EUR), un procureur d'appel, 1 937 739 ALL (13 560 EUR) et un procureur de district, 1 216 330 ALL (8 512 EUR)

⁸⁴ Le formulaire d'évaluation, plutôt détaillé, est axé sur six groupes de critères, à savoir les compétences professionnelles générales, les compétences personnelles, les compétences en matière de comportement social, les compétences de gestion et de direction, la discipline professionnelle et les mesures disciplinaires.

⁸⁵ Article 27 (3) de la LOFMP.

⁸⁶ Voir note de bas de page 14.

Gestion des affaires et procédure

119. Le règlement interne sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux des procureurs de district et l'ordonnance du Procureur général sur l'aptitude à entrer en fonctions dans un bureau de procureur de district contiennent des règles sur l'attribution des affaires. Les matériels indiqués pour les enquêtes sont répartis par les procureurs principaux ou les chefs de bureau suivant un tableau d'alerte mensuel, en fonction de la spécialisation et en veillant à une répartition équilibrée du travail. En règle générale, un procureur se voit confier les affaires, les procédures ou les accusations dont il a été informé dans l'exercice de ses fonctions. En cas de poursuites d'office, le chef de bureau enregistre l'affaire pénale et prend une décision motivée d'attribution de l'affaire à un subordonné, sur la base des critères d'attribution susmentionnés. L'affaire attribuée est incluse dans le registre des affaires pénales dans un délai de deux jours. Un procureur peut être dessaisi d'une affaire sur la base d'une requête motivée par un chef de bureau ou à sa propre demande, s'il existe des motifs de mettre son impartialité en cause (voir ci-dessous) ou tout autre raison acceptable.

120. Dans le cadre des poursuites et du procès au pénal, un procureur agit en toute indépendance. À la fin d'une enquête, avant de renvoyer une affaire en jugement ou avant de retirer ou clore la procédure, le chef d'un bureau de district a le devoir de vérifier la conformité de l'acte de son subordonné avec la législation en vigueur et, en cas d'irrégularités, de modifier ou d'annuler l'acte en question. Si le subordonné est en désaccord avec le chef de bureau, il peut former un recours auprès d'un procureur de rang supérieur ou du Procureur général. Le recours doit être examiné dans un délai de 10 jours ouvrables, et une réponse motivée doit être donnée au plaignant.

121. Les ordres et les instructions des procureurs principaux sont contraignants pour leurs subordonnés⁸⁷. L'article 3(ç) de la LOFMP définit les limites aux pouvoirs d'un procureur supérieur. Ainsi, un subordonné doit refuser – par écrit et sur la base de motifs – un ordre ou une instruction émanant d'un procureur principal si cet ordre ou cette instruction est « clairement contraire à la loi ». Cela ne s'applique ni aux décisions de la hiérarchie mettant en œuvre la législation relative à la procédure pénale ni aux ordres et instructions du Procureur général. En cas de refus, le chef de bureau ou le procureur principal qui avait émis l'ordre ou l'instruction peut remplacer le subordonné en ouvrant une procédure disciplinaire ou en attribuant l'affaire à un autre subordonné. Les cas de désaccord avec la décision ou la position du supérieur d'un procureur/chef de bureau peuvent être portés en appel devant le procureur général en vertu de l'ordonnance du Procureur général 147/2008. En ce qui concerne les décisions administratives, elles peuvent être portées en appel devant le tribunal en vertu du Code de procédure administrative.

122. Les discussions lors de la visite en Albanie ont souligné le niveau approprié d'autonomie dont jouissent les procureurs dans l'exercice de leurs devoirs définis par la législation et l'absence d'influences indues. Les règles en vigueur sont claires et dénuées d'ambiguïté et satisfont aux exigences d'impartialité et d'indépendance.

123. Des dispositions visant à garantir un traitement des affaires sans retard injustifié figurent dans la Constitution⁸⁸, le Code de procédure pénale⁸⁹ et le règlement interne sur l'organisation et le fonctionnement des bureaux des procureurs de district. Une enquête préliminaire doit être réalisée dans un délai de trois mois, qui peut être prolongé à condition de ne pas dépasser deux ans au total. Dans des circonstances exceptionnelles, une extension d'une année supplémentaire peut être ordonnée par le Procureur général, à condition que chaque prolongation ne dépasse pas trois mois. La prolongation est notifiée au défendeur et à la partie lésée, et peut faire l'objet d'un

⁸⁷ Article 24(4) du Code de procédure pénale.

⁸⁸ Article 28 de la Constitution.

⁸⁹ Articles 323 et 324 du Code de procédure pénale.

recours devant un tribunal de district. Une fois une enquête achevée, un procureur doit, dans un délai bref et raisonnable, prendre une décision quant au retrait/à la clôture de l'affaire, à la non-ouverture de poursuites ou à l'ouverture de poursuites. Aux termes de l'article 13 du règlement susmentionné, les procureurs doivent prendre toutes les mesures pertinentes et planifier de manière aussi efficace que possible des mesures procédurales appropriées afin d'éviter des retards inutiles. En cas de non-respect de ces obligations, les chefs de bureau doivent en informer le Procureur général et engager une procédure disciplinaire.

124. La légalité des activités du ministère public fait l'objet d'inspections générales périodiques (au moins une fois tous les trois ans pour chaque bureau de procureur) et de contrôles *ad hoc* partiels par la Direction des inspections et des ressources humaines rattachée au Bureau du Procureur général⁹⁰. Les inspections peuvent avoir pour objet une évaluation préliminaire des compétences professionnelles d'un procureur (suite à une évaluation annuelle négative) ou un examen de plaintes externes sur la conduite professionnelle d'un procureur. De même, une enquête administrative peut être lancée sur des allégations de manquements disciplinaires afin d'étayer des accusations disciplinaires et de rassembler des documents pertinents sur lesquels le Conseil des procureurs pourrait s'appuyer.

Principes éthiques et règles déontologiques

125. Les procureurs prêtent serment, s'engageant à respecter la Constitution et la législation en vigueur et à préserver leur image de toute atteinte. Comme souligné ci-dessus, les hautes qualités éthiques et morales figurent parmi les conditions essentielles à satisfaire pour le recrutement initial et l'avancement professionnel des procureurs. Le non-respect des normes de conduite professionnelle et la commission d'actes portant gravement atteinte à l'image du procureur constituent une infraction disciplinaire passible d'une sanction de révocation⁹¹.

126. En 2005, l'Association des procureurs a adopté un Code de conduite, qui est disponible sur son site Internet. Le Code comporte les trois volets suivants : principes fondamentaux (professionnalisme, impartialité, indépendance, honnêteté et justice) ; relations institutionnelles, relations avec les collègues, la partie lésée, les témoins, l'accusé et les médias ; et la mise en œuvre. Le non-respect du Code constitue un manquement déontologique, qui relève de la compétence exclusive de la Commission d'éthique de l'Association⁹², qui est habilitée à adopter des décisions contenant une surveillance, imposer une amende ou demander l'exclusion d'un membre des rangs de l'Association. La Commission d'éthique peut, en outre, saisir une instance compétente d'une affaire si elle constate qu'une infraction disciplinaire a été commise. La formation d'un recours auprès de l'Assemblée générale de l'Association contre une décision de la Commission n'exclut pas la possibilité pour le Procureur général d'engager une procédure disciplinaire pour la même affaire.

127. Il n'existe pas de Code de conduite ou d'éthique applicable à l'ensemble du ministère public. Étant donné que l'adhésion à l'Association des procureurs est facultative et n'est donc pas effective pour tous les procureurs albanais⁹³, certains d'entre eux ne sont pas liés par le Code élaboré par l'Association et ne relèvent pas de la compétence de sa Commission d'éthique. En outre, ainsi que l'EEG l'a appris, la Commission elle-même n'est pas opérationnelle et, depuis sa création, n'a examiné aucune affaire de manquement à ses règles éthiques. De même, les autorités ont expliqué qu'aucun cas

⁹⁰ Des règles détaillées sur les inspections et les fonctions de la Direction figurent dans la LOFMP, le règlement n° 78 du 16 avril 2010 sur l'exécution des inspections et des procédures disciplinaires » et les règles internes du ministère public.

⁹¹ Articles 27 (3) (b) et 32 (d) de la LOFMP.

⁹² Article 10 du Code.

⁹³ Seul près de la moitié des 330 procureurs albanais sont membres de l'Association.

d'allégations de conflit d'intérêt n'a été mentionné dans le registre tenu par la Direction des inspections et des ressources humaines rattachée au Bureau du Procureur général en raison des règles très strictes qui s'appliquent dans ce domaine. Comme dans le cas des parlementaires et des juges, il conviendrait de reconnaître explicitement l'importance que revêt un Code de conduite en tant que pierre angulaire des normes de comportement éthique et d'intégrité au sein d'une organisation. Un tel Code doit servir à la fois de résumé des politiques, règles et lois en vigueur les plus importantes et d'outil pratique, facile à consulter et à appliquer, en cas de dilemme éthique. Le caractère indispensable du Code dans le contexte albanais est accentué par la complexité du cadre juridique en vigueur, qui inclut la LOFMP, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques, la loi sur la déclaration et l'audit du patrimoine et des engagements financiers des élus et de certains agents publics, le Code de procédure pénale et le Code de conduite de l'Association des procureurs. En outre, l'EEG note que, comme dans le cas des juges, la formation permanente dispensée aux procureurs par l'École de la magistrature n'inclut pas de cours obligatoires sur la dimension éthique du travail du procureur et la réglementation des conflits d'intérêts. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) un ensemble clair de normes éthiques/Code de conduite professionnelle applicable à l'ensemble des procureurs soit élaboré et dûment mis en œuvre ; et que ii) des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire soient mis à la disposition des procureurs sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans les rangs des procureurs.**

Conflits d'intérêts

128. Comme pour les juges, dans le contexte du processus de la justice pénale, l'identification, l'enregistrement et le traitement au cas par cas des intérêts privés des procureurs sont régis par le Code de procédure pénale. Ledit Code impose aux procureurs de se retirer d'une procédure spécifique en cas de conflit d'intérêts (voir ci-dessous) et invalide les décisions prises dans une telle situation. D'autre part, la LOFSJ énonce des règles visant à éviter les conflits d'intérêts en ce qui concerne les procureurs principaux. Lorsqu'ils se trouvent dans une situation de conflit d'intérêts, ils ne sont pas autorisés à donner des ordres ou instructions écrits à leurs subordonnés ou à les influencer d'une autre façon, et ils ont obligation de signaler par écrit cette situation au Procureur général. Lorsque le Procureur général lui-même est confronté à un conflit d'intérêts, le procureur de rang le plus élevé en fonctions dans le Bureau du Procureur général doit émettre des instructions pertinentes⁹⁴.

129. S'agissant des actions des procureurs hors du contexte du processus de la justice pénale, elles sont soumises à la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques (loi sur la PCI), qui établit la définition, les procédures et les outils de prévention et de résolution des conflits d'intérêts et qui s'applique également aux juges et aux parlementaires⁹⁵. Tout manquement à la loi sur la PCI fait encourir une responsabilité administrative et disciplinaire. Une amende administrative, comprise entre 100 000 ALL (700 EUR) et 300 000 ALL (2 100 EUR), est imposable aux procureurs et aux personnes liées aux procureurs.

⁹⁴ Article 3/ç de la LOFSJ.

⁹⁵ Voir ci-dessus les parties « Prévention de la corruption des juges » et « Prévention de la corruption des parlementaires ».

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation de service

130. L'article 39 de la LOFMP définit les limites à l'exercice d'activités auxiliaires par les procureurs. En ce qui concerne les fonctions publiques, le poste de procureur est incompatible avec toute autre charge ou activité ou mandat électoral à caractère public (y compris le fait de se porter candidat à une élection). Les activités ayant trait à l'éducation et à l'enseignement constituent l'exception à la règle et sont autorisées par l'ordonnance du Procureur général. En outre, il est interdit aux procureurs d'exercer un double emploi, excepté dans le cas prévu ci-dessus. Tout manquement à la règle susmentionnée est passible de sanctions disciplinaires, y compris la révocation. S'agissant des intérêts privés, il est interdit aux procureurs de participer à des organes de direction de sociétés commerciales. Dans le cas particulier du Procureur général, l'article 33 de la loi sur la PCI lui interdit de détenir de façon active des parts ou actions dans des organisations à but lucratif, y compris celles enregistrées au nom d'une personne « liée » (conjoint(e), enfant majeur, parent ou beau-parent).

131. Il n'existe pas de restrictions applicables après la cessation de service qui interdiraient à un procureur de se faire recruter à certains postes ou fonctions du secteur privé ou de se livrer à d'autres activités rémunérées ou non rémunérées après sa démission. Même si l'EEG n'a pas constaté que ce point pose particulièrement problème en Albanie, elle invite les autorités, comme dans le cas des juges, à examiner la nécessité d'introduire des règles qui empêcheraient l'emploi d'anciens procureurs dans le secteur privé ou du moins imposeraient une période d'« attente » appropriée lorsqu'un tel emploi est susceptible de donner lieu à un conflit d'intérêts (par exemple, cas où un ancien procureur pourrait tenter d'exercer une influence sur d'anciens collègues afin qu'ils favorisent son nouvel employeur du secteur privé)⁹⁶.

Récusation et retrait

132. A l'instar des juges, les procureurs doivent se récuser dans une procédure en cas de partialité pour un des motifs énumérés à l'article 17 du Code de procédure pénale⁹⁷. Un procureur peut se récuser ou est récusé suite à une requête d'une partie. Les articles 26 et 27 du Code établissent la procédure de retrait et de remplacement. Chaque bureau de procureur tient un registre des récusations et des déchéances de procureurs ainsi que des informations détaillées sur la réattribution des affaires.

Cadeaux

133. Contrairement aux juges, pour lesquels une interdiction des cadeaux figure explicitement dans la loi organique pertinente⁹⁸ et un manquement est passible de révocation, les procureurs ne sont pas soumis à une telle interdiction aux termes de la LOFMP. Cependant, les procureurs, les parlementaires et les juges sont tous couverts par l'article 23 de la loi sur la PCI et la décision 2004 du Conseil des ministres, aux termes desquels ils ne sont pas autorisés à solliciter ou à recevoir, directement ou indirectement, des cadeaux, des faveurs, des promesses ou un traitement préférentiel de qui que ce soit, exception faite des cadeaux protocolaires⁹⁹. Les cadeaux d'une valeur supérieure à

⁹⁶ Après la visite, l'EEG a appris que les anciens fonctionnaires et agents publics sont soumis pendant deux ans à une interdiction de représenter une personne dans un conflit ou une relation commerciale avec l'État, si cela a un rapport avec leur emploi antérieur ou s'inscrit dans la continuité de cet emploi (article 17 de la loi sur les règles d'éthique dans l'administration publique). Cependant, cette loi ne s'applique pas aux procureurs.

⁹⁷ Voir ci-dessus la partie « Prévention de la corruption des juges ».

⁹⁸ Aux termes de l'article 32(2)(d) de la LOFSJ.

⁹⁹ En vertu de l'article 23 de la loi sur la PCI et de la décision 2004 du Conseil des ministres. Voir ci-dessus les parties « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

10 000 ALL (70 EUR) doivent être signalés au moyen de la déclaration de patrimoine des procureurs et des membres de leur famille (voir ci-dessous). L'imposition d'une amende administrative pour violation de l'article 23 de la loi sur la PCI doit être notifiée au Procureur général par la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine, en vue de mesures disciplinaires. L'interdiction d'accepter des pots-de-vin aux termes de l'article 319(a) du Code pénal s'applique également. Elle est assortie d'une peine d'emprisonnement de 10 ans au maximum et d'une amende de 4 millions ALL (28 000 EUR) au maximum. Lors de la visite sur place, l'EEG a eu le sentiment que les procureurs ne s'estimaient pas autorisés à accepter des cadeaux dans l'exercice de leurs fonctions ; néanmoins, elle saisit l'occasion pour réitérer les préoccupations exprimées ci-dessus au sujet du seuil de déclaration élevé pour les cadeaux aux termes de la loi sur la PCI.

Contacts avec les tiers et informations confidentielles

134. L'article 40 de la LOFMP interdit de rendre publiques et de partager avec des tiers des données, y compris des données confidentielles, dont la divulgation est susceptible de nuire à une affaire en cours d'instruction ou de jugement. Il interdit aussi de faire des déclarations ou d'exprimer des points de vue sur des activités d'autres organes publics. Tout manquement aux règles susmentionnées constitue une infraction disciplinaire passible d'une sanction de révocation. A l'instar des parlementaires et des juges, les procureurs sont en outre soumis à la loi sur les informations classées secret d'État. Par ailleurs, la divulgation de documents et données secrets, de même que le non-respect des obligations énoncées à l'article 103 du Code de procédure pénale (voir paragraphe 93 ci-dessus) constituent une infraction pénale (aux termes de l'article 295 (a) du Code pénal) qui est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq ans au maximum.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

135. Tous les procureurs sont tenus de déclarer leurs intérêts, patrimoine, revenu et passif, dans les mêmes limites et aux mêmes conditions que les parlementaires et les juges, à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine (HIDVP)¹⁰⁰. Tout manquement à cet égard est passible d'une amende administrative, à l'exception du refus ou défaut de déclaration, de la dissimulation et de la fausse déclaration de patrimoine, qui constituent des infractions pénales¹⁰¹ et des infractions disciplinaires très graves qui sont passibles d'une sanction de révocation. Comme dans le cas des juges, l'absence d'une divulgation en ligne en temps opportun du contenu des déclarations de patrimoine des procureurs sape la transparence et contrarie l'intérêt légitime du public dans des informations sur les personnes exerçant une fonction officielle. Même si le GRECO s'abstient de traiter cette question au moyen d'une recommandation spécifique, il invite les autorités à publier les données en question sur le site Internet officiel du ministère public ou de la HIDVP, en tenant dûment compte de la protection de la vie privée et de la sécurité des procureurs et des personnes liées aux parlementaires qui sont soumises à une obligation de déclaration.

Contrôle et application de la loi

Contrôle des conflits d'intérêts et des emplois auxiliaires et autres activités

136. Dans le contexte du processus de la justice pénale, l'identification, l'enregistrement et le traitement des conflits d'intérêts sont réalisés par le chef de bureau, qui décide de retirer un subordonné d'une procédure spécifique dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de douter de l'impartialité de ce procureur. Hors du

¹⁰⁰ Voir ci-dessus les parties « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

¹⁰¹ Article 257(a) du Code pénal.

contexte du processus de la justice pénale, le contrôle est confié, à un double niveau, à la HIDVP et à la Direction des inspections et des ressources humaines rattachée au Bureau du Procureur général. La HIDVP contrôle les affaires de conflit d'intérêts « continu » (incompatibilités), principalement sur la base des irrégularités relevées dans les déclarations de patrimoine, et est habilitée à imposer des sanctions directement aux procureurs en défaut. Sachant que tout manquement à la loi sur la PCI constitue une faute, qu'il engage la responsabilité pénale ou administrative de son auteur, chaque manquement établi par la HIDVP est aussi notifié au Procureur général aux fins de sanctions disciplinaires. Au cours de ces dernières années, aucun cas de manquement aux règles sur les conflits d'intérêts par un procureur n'a été mis à jour par cet organe ou ne lui a été signalé. S'agissant de la Direction des inspections et des ressources humaines, comme noté précédemment, elle a établi un registre des conflits d'intérêts pour l'ensemble du ministère public, lequel registre est vide pour le moment. Elle a aussi adopté un règlement interne sur la prévention des conflits d'intérêts, qui est communiqué à l'ensemble des procureurs afin qu'ils soient davantage sensibilisés et qu'ils l'appliquent. Dans le but de prévenir les incompatibilités, la Direction procède à des contrôles réguliers et coopère avec la HIDVP, la Direction générale des impôts, le Barreau et les Centres nationaux d'agrément et d'enregistrement (leurs registres sont accessibles en ligne au public). Quant au contrôle des emplois supplémentaires et des activités accessoires des procureurs de district et d'appel, il est assuré par les chefs des bureaux. Les autorités font savoir qu'il n'y a eu aucune affaire d'emploi illicite de procureur.

Contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

137. Les déclarations de patrimoine des procureurs sont contrôlées par la HIDVP dans les mêmes limites et aux mêmes conditions que celles des juges et des parlementaires¹⁰², à quelques exceptions près : les déclarations du Procureur général sont vérifiées tous les deux ans, celles des procureurs d'appel et des procureurs affectés au Bureau du Procureur général, tous les trois ans et celles des autres catégories de procureurs, chaque année sur la base d'une sélection aléatoire. La Direction des inspections et des ressources humaines rattachée au Bureau du Procureur général fournit des lignes directrices sur l'établissement des déclarations à tous les procureurs, et transmet les formulaires dûment complétés à la HIDVP, dans les délais prévus par la loi. En tout, 32 dossiers ont fait l'objet d'un audit en 2010, 28 en 2011 et 26 en 2012. Pour cause d'irrégularités, une amende a été imposée à un procureur en 2011 et à trois autres en 2012. Comme pour les juges, une approche progressive est appliquée, suivant laquelle, en fonction de l'ancienneté, certaines catégories de procureurs sont soumises à des contrôles approfondis à des intervalles plus rapprochés. Dans le contexte du ministère public, cette régularité semble être justifiée, mais il convient de ne pas perdre de vue les lacunes relatives au fonctionnement de la HIDVP déjà évoquées dans ce rapport¹⁰³.

Contrôle relatif aux principes éthiques et à la conduite

138. Le contrôle concernant les principes éthiques et la conduite, la discipline professionnelle et les autres questions disciplinaires est réalisé par les chefs de bureau respectifs. Ces derniers doivent également s'assurer que leurs subordonnés satisfont aux exigences établies la législation en matière d'évaluation. De plus, les chefs de bureau fournissent un appui logistique et des informations aux équipes d'inspection du Bureau du Procureur général et du ministère de la Justice, et se concertent avec l'École de la magistrature et d'autres services afin de renforcer les compétences professionnelles des procureurs.

¹⁰² Voir ci-dessus les parties « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

¹⁰³ Ibid.

139. Les procureurs encourent une responsabilité disciplinaire dans les cas suivants : 1) non-prestation de serment ou violation du serment ; 2) retards graves ou systématiques affectant les procédures ou d'autres obligations ou non-accomplissement de devoirs ; 3) violation du secret d'une enquête ou divulgation d'autres données confidentielles ; 4) absence non justifiée supérieure à cinq jours ; et 5) commission d'un acte qui porte gravement atteinte à l'image du procureur ou est incompatible avec sa fonction¹⁰⁴. Les procédures disciplinaires sont engagées par le Procureur général, sur la base des informations mises à jour dans le cadre d'une inspection qu'il a ordonnée. Une procédure disciplinaire peut être lancée dans les six mois suivant la déclaration/l'identification d'une infraction et au plus tard trois ans après la date de sa commission. Les procédures sont conduites par le Conseil des procureurs. Les sanctions prévues sont les suivantes : blâme, blâme assorti d'une menace de congédiement, déclassement et révocation. Sauf pour la dernière mesure, qui est imposée par le Président de la République sur proposition du Procureur général, toutes les autres sanctions sont imposées par le Procureur général. Une mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel de Tirana ou, pour les procureurs rattachés à ce tribunal, devant la cour d'appel la plus proche¹⁰⁵.

140. Les procédures disciplinaires sont ouvertes (sans droit de vote) aux représentants d'autres organes de l'Etat, tels que le ministère de la Justice, et les décisions relatives aux mesures disciplinaires sont publiées, comme notification des médias, sur le site web officiel du Bureau du Procureur général. Par exemple, en décembre 2013, un procureur a été déclassé pour six mois pour une communication inappropriée avec les partis visés par l'enquête et en janvier 2014, des mesures disciplinaires (réprimande et déclassement pour six mois) ont été imposées à deux procureurs, pour un retard de procédure injustifié. En outre, les décisions de licenciement d'un procureur, délivrées par le Président de la République, sur proposition du procureur général, sont publiées au Journal officiel.

Immunités

141. Les procureurs ne jouissent pas d'une immunité contre les poursuites pénales. En cas de commission d'une infraction pénale, il revient au Procureur général d'ordonner le lancement de poursuites pénales contre le procureur en cause. Si une procédure pénale est engagée, le procureur visé peut être suspendu de ses fonctions sur ordre du Procureur général.

Formation et sensibilisation

142. Les procureurs sont tenus de suivre une formation professionnelle périodique. Le perfectionnement des connaissances et l'identification des besoins de formation complémentaire font partie de l'évaluation annuelle d'un procureur. Comme dans le cas des juges, l'École de la magistrature susmentionnée propose des programmes de formation permanente obligatoire d'une durée de 12 à 20 jours par an pour chaque procureur¹⁰⁶. Le contenu de la formation est fonction de la demande des procureurs et d'autres thèmes pertinents. Par ailleurs, en 2010, le Procureur général a émis une ordonnance sur le processus de formation des procureurs, en application de laquelle le Comité pour l'organisation de la formation a été établi. Il fait office d'organe consultatif et décide de la planification et de l'organisation de la formation des procureurs. Sur la base des propositions de chacun de ses membres, le Comité propose des thèmes aux fins de leur inclusion dans le curriculum de l'École de la magistrature.

¹⁰⁴ Article 32 de la LOFMP.

¹⁰⁵ Article 34 de la LOFMP.

¹⁰⁶ Voir la partie « Prévention de la corruption des juges ».

143. Des cours de formation à l'éthique professionnelle ont été dispensés à des groupes de procureurs en 2010, 2011 et 2013. En plus, une formation sur les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine est dispensée par la Direction des inspections et des ressources humaines du Bureau du Procureur général, avec le soutien de la HIDVP. Les autorités ont aussi mentionné l'obligation faite par la loi à la HIDVP de fournir, sur demande, des avis et des conseils sur les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine aux institutions intéressées. En outre, des cours de formation axés sur les meilleures pratiques en matière de prévention, d'instruction et de jugement des affaires de corruption ont été organisés par l'École de la magistrature et le fonds régional ouvert pour l'Europe du Sud-Est (GIZ), projet financé par l'UE et le gouvernement allemand qui intervient notamment dans le domaine de la réforme juridique. Une formation obligatoire sur la corruption a aussi été dispensée dans le cadre de deux projets de jumelage financés par l'UE, dont le Bureau du Procureur général a été l'un des bénéficiaires.

144. Le GRECO a déjà attiré l'attention sur le manque d'attention spécifique et soutenue aux questions d'intégrité au sein du ministère public ainsi que sur l'absence d'une formation permanente obligatoire relative à l'éthique et aux conflits d'intérêts pour tous les procureurs. Il tient à souligner une fois encore que des programmes de formation robustes constituent une condition préalable essentielle pour l'enracinement d'un ensemble de normes éthiques/Code de conduite professionnelle dans une organisation. Au niveau du ministère public, il conviendrait de concevoir et de mettre en œuvre la structure et le contenu de cette formation après une évaluation des risques. De plus, il conviendrait de réviser et d'actualiser les programmes de formation en question en tenant compte des nouveaux défis qui se font jour. Vu que cette question est déjà couverte par la recommandation faite au paragraphe 127 ci-dessus, le GRECO réitère son invitation à déployer des efforts et des ressources significatifs en vue de dispenser une formation, des avis et des conseils aux procureurs tout au long de leur carrière.

145. Aux termes de l'article 6 de la LOFMP, le ministère public a le devoir d'informer le public sur ses activités. La communication avec le public et les médias est gérée notamment via les moyens ci-après : 1) notifications aux médias officiels concernant les questions auxquelles l'opinion publique est sensible ; 2) entretiens accordés par des représentants du ministère public ; 3) communication périodique sur les affaires en cours d'instruction ; 4) site Internet officiel du Bureau du Procureur général (www.pp.gov.al), qui permet aux citoyens de formuler directement des plaintes et des suggestions.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

146. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Albanie :

Concernant les parlementaires

- i. que la transparence du processus législatif soit améliorée i) en assurant la mise en œuvre rapide de l'obligation de publier, en vertu du règlement intérieur, sur le site Internet officiel de l'Assemblée nationale, tout projet de loi, y compris les projets initiaux ainsi que les amendements ; et ii) en réglementant les contacts des députés avec les lobbyistes et les autres tiers cherchant à influencer le processus législatif (paragraphe 27) ;**
- ii. que i) le Code de conduite à l'usage des parlementaires, prévu par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, soit élaboré et dûment mis en œuvre ; et que ii) une formation, des orientations et des conseils soient mis à la disposition des députés sur des questions telles que la forme, les modalités et la portée des contacts admissibles avec les groupes d'intérêt et les lobbyistes, la divulgation des conflits d'intérêts *ad hoc*, l'éthique et la prévention de la corruption dans les rangs des députés (paragraphe 32) ;**
- iii. qu'un mécanisme de notification « au cas par cas » des conflits d'intérêts par les parlementaires soit mis en place au sein de l'Assemblée nationale et que le fonctionnement de ce mécanisme fasse l'objet d'un contrôle (paragraphe 35) ;**
- iv. que le contenu de la déclaration de patrimoine des parlementaires soit rapidement rendu public sur un site Internet officiel, en tenant dûment compte de la protection de la vie privée et de la sécurité des députés et des personnes liées aux députés qui sont soumises à une obligation de déclaration (paragraphe 48) ;**
- v. que i) la déclaration de patrimoine des parlementaires fasse l'objet d'audits complets plus fréquents ; et que ii) la coopération entre la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et les organismes publics compétents soit renforcée (paragraphe 53) ;**

Concernant les juges

- vi. que i) la sélection et la nomination des juges de la Haute cour soient rendues plus transparentes et que l'avis de l'appareil judiciaire (par exemple, le Conseil supérieur de la magistrature lui-même) soit demandé dans ces processus ; et que ii) l'évaluation périodique de la performance professionnelle et éthique d'un juge soit effectuée en temps opportun et que l'on envisage de faire en sorte que les critères d'évaluation éthique d'un juge soient objectifs et transparents, en tenant dûment compte du principe d'indépendance des juges (paragraphe 75) ;**
- vii. que i) la Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu, qui dépend de la Conférence judiciaire nationale, s'acquitte de son mandat et veille, de façon proactive, au respect des règles éthiques ; et que ii) des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire**

soient dispensés aux juges sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans les rangs des juges (paragraphe 86) ;

- viii. que i) afin d'assurer une protection contre toute intervention arbitraire dans l'administration de la justice, la portée du droit du ministère de la Justice d'examiner le fonctionnement des services judiciaires et de l'administration des tribunaux, tel que défini par l'article 31 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, soit clairement définie ; et que ii) les présidents des tribunaux respectifs, y compris le Président de la Haute cour, soient investis du droit d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge** (paragraphe 101) ;

Concernant les procureurs

- ix. affiner les critères d'évaluation des qualités éthiques d'un procureur, en particulier en veillant à ce que les critères soient objectifs et transparents** (paragraphe 115) ;
- x. que i) un ensemble clair de normes éthiques/Code de conduite professionnelle applicable à l'ensemble des procureurs soit élaboré et dûment mis en œuvre ; et que ii) des orientations, des conseils et une formation permanente obligatoire soient mis à la disposition des procureurs sur l'éthique, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption dans les rangs des procureurs** (paragraphe 127).

147. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités albanaises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2015. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

148. Le GRECO invite les autorités albanaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco.
