



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 18 mars 2016
Publication : 15 avril 2016

Public
GrecoRC4(2016)6

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

ALBANIE

Adopté par le GRECO lors de sa 71^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 14-18 mars 2016)

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

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités albanaises pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Albanie, qui a été adopté par le GRECO lors de sa 63^e réunion plénière (28 mars 2014) et rendu public le 27 juin 2014 avec l'autorisation de l'Albanie ([Greco Eval IV Rep \(2013\) 9F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption chez les parlementaires, les juges et les procureurs ».
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités albanaises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 29 janvier 2016, complété par d'autres informations écrites présentées le 9 mars 2016, a constitué la base du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé Chypre et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M^{me} Theodora PIPERI-CHRISTODOULOU, Conseillère de la République, Bureau juridique de la République, au titre de Chypre, et M^{me} Aneta ARNAUDOVSKA, Directrice de l'Académie des juges et procureurs, au titre de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Elles ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations à l'Albanie dont la mise en œuvre est évaluée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé 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.*
7. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités albanaises expliquent qu'en février 2014, le Bureau de l'Assemblée a adopté une décision portant réglementation du fonctionnement du site Internet de l'Assemblée. En application de celle-ci, un projet de loi et des rapports explicatifs y afférents doivent être publiés sans délai, « après la notification de la prochaine plénière prévue ». D'après les autorités, cela a une incidence directe sur le programme de travail des commissions permanentes auxquelles les projets d'actes juridiques sont soumis et dans le cadre desquelles ces textes sont examinés dans un premier temps. Chaque commission travaille sur la base d'un calendrier de trois semaines aligné sur le

l'ordre du jour de la plénière de l'Assemblée. Ainsi, dès lors que l'examen d'un projet de loi initial est inclus dans le calendrier d'une commission et que ce calendrier est approuvé, le projet de loi doit être immédiatement publié sur le site Internet de l'Assemblée. Les autorités insistent sur le fait que les amendements ultérieurs sont également publiés sans tarder, après la lecture du projet de loi initial en commission *ou* la présentation d'amendements à la commission. En outre, depuis janvier 2016, l'Assemblée a un nouveau site web (www.parlament.al) sur lequel sont publiés tous les documents parlementaires. Dans l'onglet « Documents », on trouve toutes les informations concernant des projets de loi, décisions, résolutions, déclarations et rapports et, plus spécifiquement, dans la rubrique « projets de loi », les projets de textes législatifs déposés par le Conseil des Ministres et les parlementaires ainsi que toutes les données les concernant (situation, rapports explicatifs, rapports des commissions permanentes parlementaires, amendements proposés par les parlementaires, résultats des votes et textes définitifs adoptés).

8. Par ailleurs, les autorités font mention d'une plateforme numérique du Parlement, qui est au stade initial de sa mise en œuvre. Ouvrant la voie à une numérisation complète des activités de l'Assemblée, elle facilite l'exécution des tâches élémentaires des parlementaires et du personnel de l'Assemblée et vise à améliorer encore la transparence du processus législatif.
9. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, en novembre 2014, le Bureau de l'Assemblée a approuvé un Manuel sur la participation des citoyens au processus décisionnel de l'Assemblée nationale. Ce Manuel a un triple objectif, à savoir : 1) promouvoir et réglementer la participation de la société civile, des experts et des groupes d'intérêt¹ au processus législatif ; 2) établir des lignes directrices pour la préparation et la tenue d'auditions publiques des commissions parlementaires, conformément à l'article 36¹ du règlement intérieur ; et 3) contrôler et suivre les contacts des parlementaires avec les tierces parties intéressées. De plus, un Coordinateur des groupes d'intérêt (membre de l'administration) a été désigné en vue de faciliter la coopération de l'Assemblée avec les groupes d'intérêt, la société civile et les partenaires sociaux².
10. Par ailleurs, un Registre électronique de la société civile relié au système intégré du Répertoire fiscal général, qui recense toutes les ONG, a été établi et rendu accessible sur le site Internet de l'Assemblée. Ouvert à toutes les ONG, le Registre comprend aujourd'hui quelque 2 740 organisations de la société civile pour chacune desquelles sont mentionnés un numéro d'identification fiscale, une personne de contact et l'objet social. Les autorités soulignent que le Registre a permis d'améliorer l'interaction de l'Assemblée avec le public et a souvent été utilisé, par exemple, pour envoyer des invitations à des auditions publiques. Elles ajoutent que tous les contacts des parlementaires avec des tiers sont désormais réglementés. Les procédures pour contacter les parlementaires, leur « adresser des recommandations » et participer au processus législatif sont désormais prescrites dans le détail et normalisées pour l'ensemble des commissions, tandis que la publication d'informations pertinentes sur le site Internet de l'Assemblée a rendu le processus législatif plus transparent.

¹ Le Manuel contient une définition des termes « société civile », « expert », « groupe d'intérêt » et « autre groupe d'intérêt ».

² Le Coordinateur, entre autres, fournit des informations sur les projets d'actes juridiques devant être examinés et débattus par les commissions parlementaires, sollicite des avis écrits de tierces parties intéressées, diffuse des informations sur les sessions des commissions et invite des tierces parties intéressées lorsque le président de la commission concernée le juge opportun et informe les tierces parties intéressées des actes législatifs approuvés et de la prise en compte de leurs suggestions ou des motifs de rejet de ces suggestions.

11. Pour ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, le GRECO se félicite de l'adoption par le Bureau de l'Assemblée d'une décision précisant le moment où les projets de loi initiaux doivent être publiés. Il se félicite également que l'informatique soit utilisée plus largement en ce qui concerne les travaux parlementaires et que le Parlement ait adopté des outils capables d'agréger et d'organiser automatiquement les informations et donc de répondre aux autres préoccupations sous-jacentes à cette recommandation, à savoir la mise en œuvre en temps opportun de l'obligation, énoncée par le règlement intérieur, de publier également les amendements aux projets d'actes juridiques. Le GRECO rappelle qu'au moment de la visite d'évaluation, malgré l'existence de règles sur la divulgation, le suivi des amendements aux différents projets de textes législatifs – durant la phase d'examen – s'avérait toujours impossible, et que l'accès du public aux procès-verbaux détaillés de la plénière et de la commission n'a pas remédié à cette situation³. Bien que le GRECO conclue que cette partie de la recommandation est maintenant mise en œuvre de façon satisfaisant, il encourage les autorités à suivre de près cette question, en gardant à l'esprit que, s'ils se sont révélés efficaces en de nombreuses circonstances, les outils informatiques les plus utiles exigent de disposer de données parlementaires dans des formats de données ouverts lisibles par la machine, ce qui continue de poser problème dans certains contextes.
12. Pour ce qui est de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO admet que l'Assemblée a défini certaines règles et a introduit certains outils (un registre des ONG, le Coordinateur des groupes d'intérêt) en vue de mieux gérer les relations des parlementaires avec les représentants d'intérêts publics et privés dans le contexte du processus législatif et d'améliorer la transparence dans ce domaine. Nonobstant cela, le gros des mesures indiquées semblent être axées sur la réglementation du secteur non gouvernemental, en particulier la société civile, notamment pour ce qui est de leur participation à des auditions publiques. Concernant l'« autre côté » du processus, les nouvelles règles sont plutôt fragmentées. Elles s'appliquent aux contacts officiels de l'Assemblée et de ses commissions (par exemple, dans le cadre des auditions publiques ou d'un recours à des experts externes) mais pas à ceux des groupes parlementaires. S'agissant des députés pris individuellement, la conduite attendue de leur part n'a pas été définie et leurs contacts, même s'ils ont une incidence directe sur l'acte législatif examiné au Parlement, ne sont pas soumis à une obligation de notification ou de divulgation (ou de restriction), et il n'est pas certain que le futur Code de conduite à l'usage des parlementaires (voir recommandation ii) comble cette lacune. Compte tenu de ce qui précède, on peut dire que l'affirmation des autorités selon laquelle l'interaction des parlementaires avec les tierces parties intéressées est soumise à un contrôle et à un suivi effectifs dans le contexte du processus législatif n'est pas fondée. Le GRECO conclut en rappelant que le Quatrième Cycle d'Evaluation est axé sur les normes applicables aux parlementaires, et non aux personnes qui mènent une action de lobbying sur les parlementaires. De ce fait, il considère que cette recommandation n'est que partiellement mise en œuvre.
13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO a recommandé 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*

³ Voir paragraphe 26 du Rapport d'Evaluation.

divulgarion des conflits d'intérêts ad hoc, l'éthique et la prévention de la corruption dans les rangs des députés.

15. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités albanaises indiquent qu'en 2014, sur instruction du Secrétaire général de l'Assemblée, le Service juridique a élaboré un Code de conduite à l'usage des parlementaires. Ce code, qui repose sur les bonnes pratiques internationales, a un double objectif : définir des normes de conduite appropriées pour les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions et garantir la transparence et la responsabilité nécessaires pour renforcer la confiance du public. Une fois adopté, le code sera annexé au règlement intérieur de l'Assemblée. En mai 2015, une table ronde a été tenue à l'Assemblée sur cette question et, en décembre 2015, un groupe de travail composé de représentants des trois principaux groupes parlementaires a été établi en vue d'améliorer le projet de texte et de renforcer le mécanisme d'application du code. Ce travail suit son cours.
16. Pour ce qui de la partie (ii) de la recommandation, les autorités font mention d'une session de formation organisée le 13 novembre 2014 par la Haute Inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêt (HIDVPCI) à l'intention des autorités et structures au sein d'organismes publics chargées de la prévention, constatation et résolution des conflits d'intérêt en vertu de la loi applicable⁴. Parmi les quelque 90 participants figuraient des représentants de l'Assemblée nationale (son Secrétariat). La session, axée sur les résultats du Quatrième Cycle d'Evaluation du GRECO en ce qui concerne l'Albanie, a examiné des cas théoriques et pratiques de prévention et de règlement des conflits d'intérêt ainsi que le rôle et les fonctions des autorités responsables.
17. Le GRECO prend note des délibérations relatives au projet de Code de conduite et espère que ce travail sera mené à terme avec détermination afin de permettre une adoption rapide du projet de texte. Le GRECO admet que le projet de texte, entre autres, introduira des règles générales sur l'éthique et couvrira des questions telles que les conflits d'intérêt, les incompatibilités, les cadeaux, la transparence, la confidentialité et les restrictions applicables après la cessation des fonctions. Par ailleurs, le GRECO observe que les négociations intra-parlementaires sur le mécanisme de mise en œuvre du code avancent. Il conclut que la partie (i) de la recommandation a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, il ne pourra faire l'objet d'une évaluation qu'une fois que le code aura été adopté et mis en pratique.⁵
18. De plus, même si ce point va au-delà du champ d'application de la recommandation, le GRECO note avec intérêt la réforme constitutionnelle en cours, qui vise entre autres choses à renforcer et protéger l'intégrité des agents publics albanais, y compris les parlementaires, en les soumettant à des contrôles complets de l'intégrité. Au fond, l'objectif du projet de loi pour garantir l'intégrité des agents publics, actuellement à l'examen avec les amendements constitutionnels, consiste à éviter l'élection/nomination, et prévoir la révocation, des agents ayant été condamnés pour certaines infractions pénales (la liste est longue), qui font l'objet de mesures de sûreté en Albanie ou à l'étranger, ou à l'encontre desquels un verdict définitif devrait être prononcé pour la commission des délits prévus par la loi. Le GRECO apprécierait d'être tenu informé de la réforme et serait curieux

⁴ En vertu de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques, les autorités responsables au sein des organismes publics sont tenus d'apporter directement des conseils, des orientations, une formation et tout autre appui requis aux agents publics soumis à l'obligation de déclarer leurs intérêts privés et patrimoine conformément à cette loi et à la loi sur la déclaration et l'audit du patrimoine.

⁵ Le GRECO a déjà pris connaissance des activités de promotion de la HIDVPCI à l'égard de soi-disant conflits d'intérêts "continus" et déclarations de patrimoine.

d'apprendre, en particulier, si un parlementaire en service ou futur parlementaire ne passe pas favorablement les contrôles d'intégrité.

19. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

20. *Le GRECO a recommandé 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.*
21. Les autorités albanaises indiquent qu'afin de prévenir les conflits d'intérêt chez les parlementaires et de recevoir de leur part une notification « au cas par cas » de l'existence de tels conflits, une « autorité responsable » au sens de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques (LPCI) a été établie au sein de l'Assemblée en mars 2014, sur instruction de son Secrétaire général. Deux agents du Service des ressources humaines et du Service des prestations sociales aux parlementaires ont été désignés respectivement en tant que chef et membre de l'autorité. L' « autorité » est tenue de se conformer à la LPCI et aux instructions de la HIDVPCI et est soumise à un contrôle de cette dernière. Les autorités expliquent que le mécanisme de notification reposant pour l'essentiel sur la déclaration volontaire, seul une divulgation *ad hoc* a été enregistrée à ce jour (un député s'est abstenu de voter lors d'une procédure d'élection impliquant son épouse qui était candidate à une charge publique). Face à cette situation, l'Assemblée envisage désormais d'adopter une loi qui obligerait les parlementaires à signer une déclaration sur l'absence de conflits d'intérêt avant de participer à une session de commission ; cette loi pourrait également interdire à un parlementaire de prendre part au vote relatif à un point de l'ordre du jour en cas de conflit d'intérêt.
22. Le GRECO se félicite des mesures concrètes prises pour mettre en œuvre les dispositions de la LPCI ayant trait à la déclaration et à l'enregistrement des conflits d'intérêt « au cas par cas » par les parlementaires. Cependant, le fait qu'un seul cas a été enregistré depuis mars 2014 est une source de préoccupation. Le GRECO rappelle que plusieurs points ont été jugés problématiques au moment de la visite d'évaluation. Les opinions des parlementaires interrogés divergeaient sur le fait de savoir si le chapitre pertinent de la LPCI s'appliquait aux parlementaires, sur les situations qui constituaient un conflit d'intérêts « au cas par cas » dans le contexte des fonctions d'un parlementaire et sur l'autorité *ad hoc* à laquelle les conflits devaient être notifiés. Si le dernier point est désormais réglé, il semblerait que les deux points précédents requièrent une plus grande attention et des précisions supplémentaires, que ce soit au moyen d'amendements au règlement intérieur, d'ajustements au futur Code de conduite à l'usage des parlementaires ou de l'adoption d'un acte législatif spécifique comme suggéré ci-dessus. En outre, le fait de dispenser une formation à l' « autorité responsable » (voir paragraphe 16) ne peut pas être considéré comme suffisant dès lors qu'il ne se traduit pas par l'apport d'orientations, de conseils, de mesures de formation et d'autres formes d'appui pertinents aux parlementaires eux-mêmes tout au long de leur mandat (ainsi que l'exige par ailleurs la loi). Le GRECO réitère que la déclaration des conflits d'intérêt, y compris la déclaration *ad hoc*, est de plus en plus perçue comme une exigence minimale pour les parlementaires et une dimension importante de la prévention de la corruption. En conséquence, le GRECO souligne qu'il est important et urgent de traiter toutes les questions en suspens au titre de cette recommandation pour établir un mécanisme crédible et efficient de notification des conflits d'intérêt « au cas par cas ».
23. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO a recommandé 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.*
25. Les autorités albanaises font état d'une série de mesures prises pour mettre en œuvre cette recommandation, à savoir : 1) l'abrogation d'un droit à acquitter pour accéder au formulaire de déclaration de patrimoine d'un parlementaire ; 2) la révision en 2014 de la loi sur la déclaration et l'audit du patrimoine et des engagements financiers des élus et de certains agents publics (LDAP), en conséquence de laquelle une déclaration déposée peut désormais être divulguée sans avoir nécessairement fait l'objet d'un audit préalable et avoir donné lieu à la délivrance d'un certificat de conformité par la HIDVPCI ; et 3) la révision par la HIDVPCI des règles internes visant à améliorer la transparence et à accroître l'efficacité de la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information, qui introduit, entre autres, un délai de 15 jours pour répondre à toute demande d'information.
26. Au moment de l'établissement du rapport, les autorités avaient relevé que la HIDVPCI avait reçu 10 demandes de divulgation de formulaires de déclaration de patrimoine de parlementaires et leur avait donné une suite favorable, et les informations sur le patrimoine de tous les parlementaires pour 2013-2014 ont de ce fait été communiquées à des parties intéressées et publiées par ces parties – en intégralité ou sous forme résumée – dans les médias et sur certains sites Internet. Il convient également de souligner que, malgré le volume élevé de demandes de « copies de formulaires de déclaration » qui sont adressées principalement des médias et des organisations de la société civile (et ne sont pas limitées aux parlementaires mais concernent aussi d'autres agents publics soumis à une obligation de déclaration de patrimoine), la HIDVPCI a favorablement répondu à la totalité de ces demandes dans le délai légal de 10 jours, ce dont atteste, selon les autorités, l'absence de plainte.
27. Le GRECO prend note des informations communiquées et se réjouit en particulier de l'élimination de plusieurs obstacles à la publication des formulaires de déclaration de patrimoine de parlementaires. Il rappelle toutefois qu'en vertu de la LDAP, le contenu de chaque formulaire ne doit être transmis à une partie intéressée qu'à *sa demande*. Même s'il est rassuré par le fait que la procédure de divulgation a été rendue plus facile et rationalisée, par la suppression du droit à acquitter et de la condition obligatoire d'un audit préalable, rien n'indique au GRECO que le cadre législatif ou réglementaire ait été modifié de sorte à imposer une prompt communication au public, sur un site Internet officiel désigné, des formulaires déposés par l'ensemble des 140 parlementaires, en tenant dûment compte tenu de la confidentialité et la sécurité des députés et des personnes liées à ceux qui sont soumis à une obligation de déclaration. Aussi le GRECO invite-t-il instamment les autorités à introduire un tel outil de divulgation sans plus tarder.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

29. *Le GRECO a recommandé 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.*

30. En ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les autorités albanaises évoquent le projet d'amendements à la LDAP, plus précisément à l'article 25. Cet article prévoit à l'heure actuelle la réalisation d'un audit complet de la déclaration de patrimoine des parlementaires une fois tous les trois ans⁶, tandis que le projet de texte propose d'accroître la fréquence de l'audit pour la porter à une fois tous les deux ans. Les amendements ne seront adoptés qu'au terme de la réforme judiciaire, qui changera la dénomination de certaines institutions judiciaires mentionnées dans la LDAP et nécessite une révision de la Constitution (voir ci-dessous).
31. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, des protocoles d'accord ont été signés par la HIDVPCI et le Service d'audit interne et de lutte contre la corruption, relevant du Cabinet du Premier Ministre (septembre 2014), la Direction générale des impôts (décembre 2014), la Direction générale des douanes (janvier 2015), le Commissaire à la liberté de l'information et à la protection des données à caractère personnel (juin 2015), la Police nationale (juillet 2015), la CRF (2015), le coordinateur national contre la corruption (décembre 2015) et le ministère des Finances (février 2016). Pour ce qui est des retombées de ces mesures, les autorités soulignent que, pour la première fois, un nombre considérable de dossiers d'agents publics de haut rang, dont 7 parlementaires, ainsi que 14 juges (y compris un membre du Conseil supérieur de la magistrature et le Président de la Cour d'appel de Tirana) et 2 procureurs, ont été transmis au Parquet pour ouverture d'une procédure pénale. Des mesures administratives (c'est-à-dire, l'imposition d'une amende) ont été appliquées à certains parlementaires.
32. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, le GRECO rappelle que la durée du mandat d'un député est de quatre ans et que, dans le Rapport d'Evaluation, il avait jugé l'intervalle de trois ans entre les audits complet du patrimoine des parlementaires trop étendu pour identifier d'éventuels manquements au régime de déclaration de patrimoine, sachant par ailleurs que la procédure mise en œuvre par la HIDVPCI est plutôt longue. Par conséquent, il se félicite des amendements à la LDAP proposés, qui accroîtront la fréquence des audits complets du patrimoine des parlementaires. Cependant, tant que les amendements seront au stade de simple projet, le GRECO ne peut pas conclure que cette question a été traitée, même traitée en partie.
33. S'agissant de la partie (ii) de la recommandation, la signature de protocoles visant à renforcer la coopération entre la HIDVPCI et un éventail d'institutions, y compris l'administration fiscale, constitue un élément positif qui a débouché, comme il ressort des statistiques fournies par les autorités, à un nombre significatif de transmissions d'affaires au pénal et à l'application de mesures administratives, non seulement à l'encontre de parlementaires mais également d'autres agents publics du fait de violations de leur obligation de publication de leur patrimoine. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
34. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

35. Les autorités indiquent qu'au cours du deuxième semestre 2015, l'Albanie a engagé une réforme de fond de son système judiciaire, rendue nécessaire par un défaut de qualité et de cohérence des dispositions constitutionnelles et législatives, un niveau de corruption élevé, le manque d'intégrité et de professionnalisme des juges et des

⁶ Le GRECO note que, s'agissant des parlementaires qui sont aussi ministre, leurs déclarations sont déjà soumises à un audit complet tous les deux ans.

procureurs, l'absence de mécanismes efficaces de contrôle et de reddition de comptes au sein de la magistrature, l'absence d'une séparation de pouvoirs claire entre les organes qui gouvernent le système judiciaire et l'impact de la politique sur la justice. L'avant-projet d'amendements à la Constitution a été publié en octobre 2015 et a été largement débattu. Il couvre, entre autres, les dispositions sur l'« évaluation transitoire des qualifications des juges et des procureurs », qui prévoient une procédure d'agrément de tous les juges et procureurs en exercice. La présentation formelle des amendements constitutionnels au Parlement pour adoption est imminente et dépend de l'intégration de suggestions faites par la Commission de Venise dans ses Avis intérimaire et final relatifs aux projets révisés d'amendements constitutionnels concernant la justice⁷.

36. Bien que les amendements constitutionnels, tels qu'élaborés en octobre 2015, aient été examinés par le GRECO, ce dernier n'est pas en mesure de se familiariser avec les tous derniers changements, étant donné que la réforme est en cours et que des amendements sont introduits en continu.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO a recommandé 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.*
38. Pour ce qui est de la partie (i) de la recommandation, les autorités albanaises évoquent les amendements de 2014 à la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Haute Cour. Ces amendements requièrent que les avis de vacances de poste pertinents soient publiés sur le site Internet respectif de la Haute Cour et de la Présidence de la République et que les listes des candidats éligibles soient publiées sur le site Internet de la Présidence dans un délai d'une semaine à compter de la date limite fixée pour le dépôt des candidatures. Un Conseil des nominations à la Haute Cour, composé du Président de la Haute Cour, du Président de la Cour constitutionnelle, du ministre de la Justice, du Procureur général, du Vice-Président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), du Président du Barreau et d'un juge de la Haute Cour élu par ses pairs, a été établi. Il s'agit d'un organe consultatif collégial placé sous les auspices du Président de la République et chargé de vérifier l'admissibilité des candidats. A la fin de ce processus, le Conseil doit préparer un rapport (adopté à la majorité) et classer les candidats qui satisfont aux conditions requises pour le poste. Le rapport est ensuite transmis au Président de la République, qui est tenu de le publier sur son site Internet. Vu qu'aucune vacance de poste n'a été annoncée à la Haute Cour depuis l'entrée en vigueur des amendements, la nouvelle procédure n'a pas été éprouvée dans la pratique.
39. De plus, les autorités attirent l'attention sur la réforme judiciaire en cours et le projet d'amendements à la Constitution. Ils prévoient que les juges de la Haute Cour seront nommés par le Président de la République sur proposition du CSM, suivant une procédure de sélection transparente et fondée sur des critères objectifs et mesurables⁸. Il reviendra ainsi au CSM de vérifier les critères ainsi que d'évaluer et de proposer les candidats aptes.

⁷ L'Avis intérimaire a été adopté en décembre 2015 ([www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)045-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)045-f)) et l'Avis définitif le 11 mars 2016 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)009-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)009-f)).

⁸ En particulier, les décisions du CSM proposant des aspirants juges seront adoptées à la majorité qualifiée, après une évaluation formelle ; en cas de rejet d'une candidature, le Président de la République devra motiver

40. Au sujet de la partie (ii) de la recommandation, les autorités font savoir que le CSM a achevé le premier cycle d'évaluation des juges en 2014. Le deuxième cycle, en cours, couvre la période 2007-2009. Au 3 mars 2016, le CSM avait émis des évaluations définitives concernant 186 des 316 juges examinés dans le cadre de la procédure, et les dossiers de 46 juges supplémentaires étaient en cours, 21 juges avaient été exemptés pour diverses raisons, les évaluations de 15 juges étaient en phase de finalisation par l'Inspecteur principal, 43 étaient en cours de rédaction et, pour 7 autres juges, les tribunaux saisis étaient en train de recueillir la documentation de travail. Ce cycle d'évaluation sera achevé en mars 2016. Le troisième cycle d'évaluation est également en cours et devrait être achevé d'ici la fin de 2016 ; la tenue du quatrième cycle couvrant la période comprise entre 2010 et 2012 dépend de l'issue de la réforme judiciaire. De plus, pour la première fois, des appréciations de la performance fondées sur les critères spécifiques approuvés par le CSM ont été réalisées également pour les 37 présidents et inspecteurs de tribunaux. Au 3 mars 2016, l'appréciation était terminée pour un président de tribunal, les évaluations concernant trois autres présidents avaient été soumises au CSM, trois autres évaluations avaient été rédigées et, pour d'autres présidents de tribunaux, les documents de travail avaient été recueillis au tribunal dont ils relèvent.
41. Toutes les évaluations ont été réalisées conformément aux critères fixés par le CSM en 2010 – en particulier, le principe d'indépendance. Les autorités évoquent par ailleurs un projet de loi sur l'évaluation des juges, qui a été présenté au Parlement en 2015 dans le cadre du paquet de réforme constitutionnelle et judiciaire. En vertu de ce texte, chaque juge ferait l'objet d'une évaluation une fois tous les trois ans, sur la base des quatre critères suivants : capacité, aptitudes organisationnelles, éthique et adhésion aux valeurs de la magistrature, qualités personnelles et engagement professionnel. L'article 10 est libellé comme suit :

Projet de loi sur l'évaluation des juges dans la République d'Albanie

Article 10 – Éthique et adhésion aux valeurs de la magistrature

1. Le présent critère permet de mesurer les qualités d'éthique professionnelle, d'intégrité et d'impartialité du juge.
2. L'éthique professionnelle du juge au sens de l'engagement et de la responsabilité dans l'accomplissement des devoirs est mesurée au moyen d'indicateurs extraits des sources d'évaluation tels que les résultats des plaintes et leur vérification, l'avis des présidents de tribunal et les condamnations disciplinaires définitives au cours de la période d'évaluation.
3. L'intégrité du juge au sens de l'affranchissement du juge de toute influence ou pression extérieure est mesurée au moyen d'indicateurs tels que les résultats des plaintes et leur vérification, l'avis des présidents de tribunal et les condamnations disciplinaires définitives au cours de la période d'évaluation.
4. L'impartialité au sens des précautions du juge par rapport aux conflits d'intérêt et de la prise en compte des questions relatives aux groupes vulnérables, des questions de genre et des questions relatives aux minorités. Cette capacité est mesurée au moyen d'indicateurs tels que l'usage discriminatoire d'une langue, un nombre très élevé de demandes de récusation du juge faites par les parties et jugées recevables et d'autres indicateurs extraits d'autres sources d'évaluation.

42. Enfin, les autorités indiquent qu'en 2014, il n'y avait qu'une seule affaire où un juge avait formé un recours devant un tribunal administratif contre l'évaluation approuvée par le CSM ; en 2015, seules trois affaires de ce type ont été enregistrées.
43. Le GRECO rappelle que la finalité de la partie (i) de la recommandation était, entre autres, de dépolitiser la sélection et la nomination des juges de la Haute Cour, organe compétent pour connaître en première instance des affaires concernant les

sa décision, et, en cas d'inaction de la part du Président dans un délai spécifié, le candidat proposé par le CSM sera considéré comme élu.

agents publics de haut rang. En conséquence, la modification de la procédure, aux termes de laquelle les juges de cette cour doivent désormais être nommés par le Président de la République sur la base d'une sélection et d'un classement non contraignant par le Conseil des nominations à la Haute Cour (et non par le Président de la République avec l'approbation de l'Assemblée), est un développement globalement positif, tout comme l'amélioration de la transparence de la procédure de sélection et de proposition établie par la loi. Cependant, le nouvel organe consultatif collégial, même s'il a une composition large et inclut plusieurs représentants du pouvoir judiciaire, ne compte qu'un seul représentant du CSM siégeant en tant que membre d'office. En outre, en l'absence d'informations sur des questions telles que le processus de vote, les pouvoirs du ministère de la Justice au sein du Conseil, les modalités de détermination du budget du Conseil et la procédure à suivre si le Président de la République justifie le refus du ou des candidats nommés par le Conseil, il n'est pas possible de savoir avec certitude si la procédure est suffisamment à l'abri de conflits d'intérêt potentiels et de pressions indues. De plus, le nouveau processus de sélection et de proposition non seulement n'a pas été appliqué dans la pratique mais en plus sera bientôt remplacé par un autre mécanisme aux termes duquel la responsabilité de la sélection et de la proposition des candidats sera exclusivement attribuée au CSM⁹ (dont la composition sera revue et les pouvoirs seront substantiellement renforcés par ailleurs). Même si une telle réforme va totalement dans le sens de la recommandation, il est trop tôt pour tirer une conclusion définitive sur son caractère satisfaisant vu que le processus législatif n'en est qu'à son stade initial. Par conséquent, le GRECO considère que cette partie de la recommandation est partiellement mise en œuvre. En même temps, le GRECO observe que la réforme constitutionnelle privera la Haute Cour du pouvoir de trancher – en première instance – les affaires concernant les agents publics de haut rang ; on ne sait pas encore à quel tribunal reviendra cette compétence.

44. Concernant la partie (ii) de la recommandation, le GRECO ne constate aucune avancée notable. Comme l'attestent les commentaires ci-dessus, le décalage important entre l'évaluation et les périodes de référence n'a pas été réduit et les normes éthiques applicables ont fait l'objet d'une interprétation restrictive. Considérant que l'inquiétude persistante suscitée au sein de l'opinion publique par le faible niveau d'intégrité des juges est le principal facteur qui a motivé la réforme judiciaire, il semble essentiel de transformer l'évaluation périodique en un outil viable capable d'anticiper, de prévenir et de détecter, de manière crédible, efficace et rapide, tout signe d'inconduite d'un juge. D'autre part, tant que la performance des juges continuera d'être mesurée en fonction du nombre et de l'issue des plaintes ainsi que du nombre de condamnations disciplinaires définitives au cours de la période de référence, et non pas en fonction de l'observation du code d'éthique judiciaire¹⁰, l'objectif fondamental de l'évaluation, qui devrait être de reconformer que chaque juge possède les « hautes qualités morales » requises, ne serait pas atteint.
45. Les statistiques concernant les appels ne donnent pas d'informations puisqu'au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation, la performance de trois juges seulement avait été notée « acceptable » et aucun juge n'avait été jugé « incapable »¹¹. La situation n'a pas de raison d'avoir changé depuis et pourrait expliquer – au moins partiellement – pourquoi les autorités envisagent l'introduction d'une procédure extraordinaire d'agrément. Bien que cela aille au-

⁹ Le GRECO fait remarquer que, selon le projet d'amendements à la Constitution, un nouveau Haut Tribunal administratif serait établi et ses juges seraient sélectionnés, proposés et nommés de la même manière que les juges de la Haute Cour.

¹⁰ Le code d'éthique judiciaire a été adopté par la Conférence judiciaire nationale en 2000, et modifié en 2006 (voir paragraphe 85 du Rapport d'évaluation).

¹¹ Voir paragraphe 73 du Rapport d'Évaluation.

delà de la portée de la recommandation, le GRECO note qu'une proposition visant à soumettre tous les juges (et procureurs) actifs à une procédure de contrôle de leur(s) professionnalisme, actifs et antécédents / liens avec le monde criminel, doit être réalisée par des commissions de qualification indépendantes (CQI) spécialement créées.

46. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

47. *Le GRECO a recommandé 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.*
48. Au sujet de la partie (i) de la recommandation, les autorités albanaises font savoir qu'en 2014-2015 la Commission de la déontologie, de la vérification des mandats et du perfectionnement professionnel continu, qui dépend de la Conférence judiciaire nationale, a adopté, à la demande d'un organe d'inspection rattaché au CSM, huit avis consultatifs et certaines « recommandations » sur la conformité de la conduite de certains juges avec le code d'éthique judiciaire. Toutefois, tant qu'aucun changement n'aura été apporté à la loi sur la Conférence judiciaire nationale ou au code, la Commission restera cantonnée à un rôle consultatif, qui consiste à émettre des recommandations et à prodiguer des conseils à *la demande* de l'organe d'inspection, du ministre de la Justice ou de juges individuels, ou si un acte ou une activité d'un juge sont contraires au code. Par conséquent, à l'heure actuelle, la Commission ne dispose pas d'instruments qui lui permettraient d'assurer une surveillance proactive, continue et efficace de l'application du code. Dans le cadre juridique actuel, les pouvoirs de contrôle dans ce domaine sont dévolus aux présidents de tribunal, et, en cas de survenance d'un soupçon de non-respect des règles éthiques, le cas doit être présenté à un inspecteur rattaché au CSM pour un examen plus approfondi.
49. Pour ce qui est de la partie (ii) de la recommandation, les autorités font état des initiatives ci-après, prises ou prévues par l'Ecole de la magistrature en qualité d'autorité en charge de la formation continue des juges : 1) un nouveau cours de formation à l'éthique professionnelle, obligatoire et d'une durée de 72 heures, pour les magistrats de première année ; 2) l'organisation en 2015 de quatre sessions de formation obligatoires à l'éthique professionnelle pour les jeunes juges (et procureurs) et les juges (et procureurs)¹² expérimentés ; 3) l'organisation en février 2016 de trois sessions de formation à l'éthique professionnelle à l'intention des aspirants magistrats et des juges nommés ; 4) l'organisation prévue en 2016 de deux sessions de formation à l'évaluation professionnelle et éthique à l'intention des juges (et procureurs) ; et 5) la participation de représentants du CSM, de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour à une formation organisée par la HIDVPCI à l'intention des « autorités responsables » telles que définies dans la LPCI (novembre 2014, voir paragraphe 16).
50. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, le GRECO est déçu par l'absence de mesures concrètes. Il rappelle que la Commission de la déontologie, « gardien » officiel et organe en charge de l'interprétation du code d'éthique judiciaire, a joué un profil bas des années durant, son rôle étant réduit à la délivrance d'un certificat de performance éthique pour des juges, à la demande de ces derniers dans la

¹² En 2014-2015, 40 juges au total ont suivi cette formation.

perspective d'une promotion ou à la demande d'autres organes judiciaires qui ne sont pas tenus par les avis de la Commission. Le défaut persistant d'appropriation du code, spécifiquement le fait que la Commission ne réagit pas proactivement aux violations des dispositions de ce dernier, alors même que l'article 12 de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de la Conférence judiciaire nationale le lui demande, et le fractionnement de la fonction de contrôle entre différents organes (la Commission de la déontologie, les présidents de tribunal et les inspecteurs du CSM) demeure une source de préoccupation. En outre, le GRECO prend note d'une proposition visant à transférer au CSM, dans le cadre de la réforme du système judiciaire, la responsabilité de l'adoption des règles d'éthique judiciaire et du contrôle de l'observation de ces règles. Il n'a pas été précisé si ce nouvel arrangement mettrait fin au mandat de la Commission de la déontologie. Le GRECO invite instamment les autorités, dans le cadre de la réforme judiciaire en cours, à accorder un degré de priorité élevé à la question de la mise en œuvre effective des règles éthiques applicables aux juges. De plus, il met en garde contre la multiplication d'organes dont les compétences se chevauchent, qui est susceptible de faire resurgir la perception selon laquelle l'éthique judiciaire est reléguée au second plan. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

51. Pour ce qui est de la partie (ii) de la recommandation, le GRECO se réjouit de la mise en place de la nouvelle formation continue à l'éthique professionnelle à l'intention des juges, qui présente des taux de participation déjà plutôt bons. Il conclut que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
52. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

53. *Le GRECO a recommandé 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.*
54. Les autorités albanaises mentionnent le tout dernier projet d'amendements constitutionnels, qui établira un nouveau Haut Inspecteur de la justice (HIJ) indépendant, habilité à instruire les manquements disciplinaires et les plaintes visant tous les juges (sauf ceux de la Cour constitutionnelle) et les procureurs et à effectuer des visites d'inspection dans les tribunaux et les parquets. L'inspecteur sera élu par le parlement (selon des modalités de vote qui restent à définir) sur la liste de candidats proposée par la Commission de nomination des juges (un nouvel organe devant être instauré en vertu de la Constitution révisée) et aura rang de juge de la Haute cour. L'établissement de cette nouvelle structure devrait régler le conflit institutionnel actuel entre le ministère de la Justice et l'Inspection rattachée au CSM, tout en concentrant les pouvoirs d'inspection en un seul organe et en permettant une utilisation plus efficace des ressources humaines limitées.
55. La décision d'imposer ou pas une mesure disciplinaire à l'encontre d'un juge sera prise par le CSM, et d'un membre du CSM par le Haut Tribunal disciplinaire. De plus, ce dernier organe connaîtra des recours contre les mesures disciplinaires imposées par le CSM. Le Tribunal se composera des présidents et d'un membre de haut rang de la Cour constitutionnelle, de la Haute Cour et du Haut Tribunal

administratif, ainsi que du Procureur général et du Président du Barreau. S'agissant des juges de la Cour constitutionnelle, la loi organique de la Cour prévoit une procédure disciplinaire spécifique, et, en cas d'inconduite avérée, la seule mesure applicable est la révocation.

56. Le GRECO prend note des informations sur le tout dernier projet d'amendements constitutionnels, qu'il n'a pas eu l'occasion d'examiner. Si le transfert de la responsabilité de l'inspection des tribunaux, qui est envisagé, du ministère de la Justice vers l'Inspecteur judiciaire indépendant, peut – de manière générale – être considéré comme une avancée positive, la portée exacte de ces inspections n'a pas été déterminée, le droit de l'Inspecteur de procéder à des inspections *ex officio* n'a pas été clarifié et, plus important, on ne sait pas clairement si le ministre de la Justice a été privé du pouvoir de procéder à ces inspections en parallèle. La situation est aggravée par le droit du ministre « d'inspecter » les activités du Haut Inspecteur de la justice, ce qui, étant donné que ce dernier a rang de juge de la Haute cour, semble problématique. En ce qui concerne la partie (ii) de la recommandation, le GRECO rappelle qu'à l'époque de l'évaluation, le ministre de la Justice avait le droit exclusif d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge et que cela ouvrait largement la voie à des possibilités d'influence indue. Bien que les amendements constitutionnels prévoient une procédure équilibrée, dans le cadre de laquelle le pouvoir d'« accusation » est dévolu au Haut Inspecteur de la justice indépendant (dans le précédent projet d'amendements constitutionnels, l'Inspection était envisagée comme un organe collégial) et le CSM est investi de la fonction de décision, le statut du ministre de la Justice en tant que « requérant privilégié » dans le cas d'une investigation portant sur une violation disciplinaire présumée par un juge, semble être discriminant à l'égard d'autres requérants, étant donné que l'Inspecteur semble avoir une certaine latitude s'agissant de réagir ou non aux plaintes de ces derniers. Le GRECO espère que la réforme en cours prendra en compte ces préoccupations. Eu égard au stade précoce du processus législatif et à un certain nombre de questions importantes en attente d'une solution, le GRECO estime que cette recommandation n'a été mise en œuvre que partiellement.
57. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation ix.

58. *Le GRECO a recommandé affiner les critères d'évaluation des qualités éthiques d'un procureur, en particulier en veillant à ce que les critères soient objectifs et transparents.*
59. Les autorités albanaises évoquent l'adoption récente des règles d'éthique et de conduite à l'usage des procureurs (voir recommandation x) et les implications de cet événement pour le système d'évaluation annuelle des procureurs. En particulier, le Bureau du Procureur général, en concertation avec le corps des procureurs et d'autres structures du ministère public, a élaboré les amendements suivants au règlement de 2012 sur le système d'évaluation des résultats et des compétences professionnels ainsi que des aptitudes morales des procureurs :

« Article 40 – Qualités éthiques d'un procureur

Les qualités éthiques incluent les éléments suivants :

- 1.1. *l'éthique du procureur dans le cadre des poursuites pénales et des audiences au tribunal ;*
- 1.2. *le respect des droits des individus, l'égalité de traitement et l'évitement de toute sorte de discrimination ou de préjugé en rapport avec les parties et les sujets des poursuites pénales ;*
- 1.3. *la protection des données confidentielles et à caractère personnel des parties lésées, des témoins, etc., en particulier s'ils sont mineurs ;*

- 1.4. *la non-utilisation d'informations acquises dans le cadre des fonctions de procureur à des fins personnelles ou au profit de tiers ;*
- 1.5. *l'application du procureur dans la gestion administrative et la conservation des actes de procédure, preuves, objets saisis, etc.*
- 1.6. *une communication et un aspect extérieur corrects. »*

« Article 41 – Intégrité et évitement des conflits d'intérêts

L'intégrité et l'évitement des conflits d'intérêts incluent les éléments suivants :

- 1.1. *l'attitude face aux pressions internes et externes et impacts ;*
- 1.2. *l'attention prêtée aux conflits d'intérêt et à l'interdiction d'avantages ou d'un traitement préférentiel en rapport avec la fonction de procureur ;*
- 1.3. *l'auto-récusation ou l'acceptation que les parties demandent la récusation du procureur s'il existe des motifs de partialité ;*
- 1.4. *la conformité des activités extraprofessionnelles avec les obligations légales ;*
- 1.5. *le souci de préserver l'image du procureur en dehors du cadre de travail. »*

Les autorités soulignent en plus que ces nouveaux éléments ont déjà été intégrés à un projet de formulaire d'évaluation annuelle à la Section IV – « Aptitudes organisationnelles »¹³ (points IV-3 et IV-4) et assortis de critères d'évaluation clairs (voir annexe 1).

60. De l'avis du GRECO, la révision des règles internes relatives à l'évaluation régulière des performances des procureurs, en vue de mieux s'assurer de leurs intégrité et qualités éthiques, constitue un fait nouveau qui va dans la bonne direction, en particulier si on la compare à des dispositions similaires introduites concernant les juges (voir paragraphe 41.) Cependant, comme le montrent clairement le texte cité ci-dessus et le formulaire d'évaluation joint en annexe, les critères définis se limitent à une poignée d'éléments jugés cruciaux pour l'exercice de la fonction de procureur. Leur pertinence n'est pas remise en cause, toutefois, il serait souhaitable de les lier plus explicitement aux « hautes qualités morales » attendues d'un procureur. Le GRECO rappelle que les « hautes qualités morales » constituent une exigence générale pour la nomination et la promotion des procureurs. Il fait également référence aux règles récemment adoptées et plutôt complètes sur l'éthique qui lient tous les procureurs et prévoient des mesures disciplinaires en cas de manquement (voir recommandation x). Le GRECO pense qu'une évaluation périodique positive devrait être subordonnée à l'observation de ces règles, que cela devrait être clairement énoncé et que l'outil d'évaluation des performances devrait être adapté pour mesurer le respect de toutes normes éthiques applicables. Les autorités sont ainsi invitées à poursuivre leurs efforts en vue de trouver un juste milieu entre une présentation détaillée, telle qu'elle ressort des règles, et un cadre d'évaluation suffisamment flexible qui permette de relever tout point visé par les règles. Le GRECO conclut que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre.

¹³ L'évaluation comprend 6 grands modules : aptitudes professionnelles (Section I), aptitudes personnelles (Section II), capacités et position sociale (Section III), aptitudes organisationnelles (Section IV), respect des dispositions relatives au personnel (Section V) et mesures disciplinaires (Section VI).

61. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

62. *Le GRECO a recommandé 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.*
63. S'agissant de la partie (i) de la recommandation, les autorités indiquent que le 19 juin 2014, les nouvelles règles d'éthique et de conduite des procureurs ont été adoptées par un ordre du Procureur général. La procédure d'adoption a inclus, entre autres, les étapes suivantes : 1) un appui d'experts sur une base continue ; 2) un atelier à l'intention de tous les parquets (7 au 8 avril 2014) ; 3) un débat au sein du Bureau du Procureur général (20 juin 2014) ; et 4) un examen et une approbation par le Conseil des procureurs. Les règles, qui comportent quatre chapitres¹⁴, définissent les principes, normes et lignes directrices destinés à garantir le professionnalisme, l'indépendance, l'impartialité, la probité, l'intégrité, la correction et l'efficacité des procureurs dans l'exercice de leurs fonctions constitutionnelles et légales, dans l'intérêt de la justice pénale, et à accroître la confiance du public.
64. Sauf s'il constitue une infraction pénale, un manquement aux règles est un motif d'ouverture d'une procédure disciplinaire.¹⁵ Un Inspecteur de l'éthique, nommé par le Procureur général, veille au respect des règles et doit vérifier une violation potentielle, d'office ou dans un délai de 10 jours après en avoir reçu notification. La vérification se conclut par une recommandation au Procureur général d'engager une procédure pénale ou disciplinaire ou d'ordonner au procureur concerné de suivre une formation spécifique. L'Inspecteur joue par ailleurs un rôle consultatif et répond promptement par écrit aux procureurs qui se demandent si un comportement donné pourrait enfreindre les règles éthiques. Les règles lient tous les procureurs et leur imposent de coopérer avec l'Inspecteur et de lui signaler toute irrégularité commise par un supérieur hiérarchique, un collègue ou un agent subordonné. Elles ont été publiées dans une brochure, distribuée à tous les agents du parquet et accessible sur un site Internet officiel (www.pp.gov.al).
65. Les autorités font valoir que l'Inspecteur de l'éthique a traité de nombreuses affaires concernant des violations des règles d'éthiques, qui lui ont été transmises directement par des procureurs ou des employés du parquet, ou encore des plaintes de citoyens concernant des décisions de poursuite. L'Inspecteur a émis des recommandations et dispensé des conseils dans plusieurs cas ; dans l'une des affaires, il a déclenché des procédures disciplinaires et, dans cinq autres, une enquête est en cours.
66. Pour ce qui est de la partie (ii) de la recommandation, à la suite de l'adoption des Règles d'éthique, la Commission de la formation relevant du Bureau du Procureur Général a introduit une formation périodique obligatoire sur l'éthique interne et les questions d'intégrité que tous les procureurs doivent suivre (elle complète une formation annuelle similaire assurée par l'École de la magistrature). Les autorités font mention des initiatives ci-après : 1) l'organisation d'une formation aux nouvelles règles¹⁶ à l'intention de l'ensemble des procureurs (décembre 2014–avril

¹⁴ Dispositions générales, relations institutionnelles et interinstitutionnelles, violation des règles et contrôles aux fins de leur mise en œuvre et dispositions finales.

¹⁵ Cela vaut aussi pour les cas où un acte ou un comportement d'un procureur n'est pas explicitement visé par les règles mais produit des effets qui s'apparentent à une violation des règles.

¹⁶ Formation, entre autres, au rôle consultatif de l'Inspecteur de l'éthique.

2015) ; 2) l'inclusion d'un cours de formation à l'éthique et aux conflits d'intérêt de deux jours dans un programme annuel de formation continue à l'intention des procureurs, et 3) la participation de représentants du Bureau du Procureur général à une formation organisée par la HIDVPCI à l'intention des « autorités responsables » telle que définie dans la LPCI (novembre 2014, voir paragraphe 16). Enfin, les autorités signalent qu'un événement de formation aux règles d'éthique a bénéficié de la participation d'un représentant d'un Etat membre du GRECO, eu égard à l'expérience intéressante de cet Etat dans le domaine en question.

67. Le GRECO félicite les autorités pour avoir conçu un processus inclusif et crédible ayant abouti à l'adoption des règles d'éthique à l'usage des procureurs. Les règles sont conçues non seulement pour promouvoir l'observation de normes strictes de conduite professionnelle au sein du ministère public mais aussi pour fournir des orientations et renforcer la responsabilité au moyen d'un mécanisme intégré de mise en œuvre concrète. Les statistiques fournies montrent que ce mécanisme s'enracine et est mis en œuvre graduellement dans la pratique. D'autre part, le GRECO est impressionné par le vaste dispositif de formation mis en place suite à l'adoption des règles et note avec satisfaction qu'un cours de deux jours sur l'éthique et les conflits d'intérêt a été inclus dans le programme annuel de formation continue à l'intention des procureurs.
68. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

69. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Albanie n'a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante qu'une seule des dix recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième cycle.** Neuf recommandations ont été jusqu'ici partiellement mises en œuvre.
70. Plus spécifiquement, la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i-ix ont été partiellement mises en œuvre.
71. En ce qui concerne les parlementaires, certaines mesures positives ont été prises pour satisfaire aux recommandations du GRECO. Le moment de publication des projets de loi initiaux a été clarifié et certains outils ont été introduits afin de mieux gérer les relations des parlementaires avec les représentants des intérêts publics et privés. Le Code de conduite à l'usage des parlementaires est en cours d'élaboration ; un mécanisme interne de déclaration *ad hoc* des conflits d'intérêt par les parlementaires a été établi ; et l'examen du patrimoine des parlementaires a sans conteste été amélioré grâce à une transmission accélérée des formulaires de déclaration de patrimoine déposés, aux tierces parties intéressées qui en font la demande. Toutefois, les progrès réalisés ont été partiels et fragmentés, et certaines des mesures signalées concernaient principalement d'autres acteurs ou structures, et non les parlementaires. Aussi le GRECO réitère-t-il qu'il est urgent d'introduire un Code de conduite à l'intention des parlementaires et de réglementer leurs contacts avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif. De même, la notification « au cas par cas » des conflits d'intérêt par les parlementaires doit devenir une pratique régulière, et les formulaires de déclaration de patrimoine déposés doivent faire l'objet d'un audit complet plus fréquent et d'une publication rapide sur un site Internet officiel.
72. En ce qui concerne les juges et les procureurs, l'Albanie a engagé la préparation d'une réforme de fond de son système constitutionnel et judiciaire, qui, si elle est approuvée, non seulement remanierait l'ensemble du cadre judiciaire mais

toucherait tous les juges et procureurs en exercice en les soumettant à une procédure d'agrément sans précédent. Par ailleurs, même si certaines réformes entreprises à ce jour ont eu des retombées positives tangibles (par exemple, le nouveau mode de sélection et de proposition des juges de la Haute Cour, l'élaboration des règles d'éthique et de conduite des procureurs), d'autres initiatives portées à la connaissance du GRECO ne dissipent pas toutes les préoccupations sous-tendant ses recommandations. Notamment, le système inadapté d'évaluation périodique des performances des juges, les critères lacunaires ou trop rigides établis pour l'évaluation de l'intégrité des juges et des procureurs et le défaut persistant de mise en pratique des règles éthiques spécifiquement à l'égard des juges. Le GRECO ne doute pas que ces questions et d'autres questions pertinentes recevront l'attention requise dans le cadre de la réforme en cours.

73. Eu égard à ce qui précède, le GRECO note qu'en l'absence d'avancées décisives, des progrès matériels significatifs supplémentaires au cours des 18 prochains mois sont nécessaires pour démontrer qu'un degré acceptable de conformité avec les recommandations a été atteint. Cependant, sachant que des réformes substantielles sont en cours et étant entendu que les autorités albanaises poursuivront leurs efforts, le GRECO conclut que le niveau actuel de mise en œuvre des recommandations, même s'il reste actuellement bas, n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation albanaise à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à x le 30 septembre 2017 au plus tard.
74. Enfin, le GRECO invite les autorités albanaises à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Annexe 1

PROJET DE FORMULAIRE D'ÉVALUATION POUR LES PROCUREURS

IV-3. Qualités éthiques du procureur
3.1 Décrire et évaluer les aptitudes du procureur à communiquer, à se conduire de façon digne et à rendre un jugement de sang-froid dans le cadre des poursuites pénales et des audiences au tribunal.
3.2 Décrire et évaluer les aptitudes du procureur à respecter les droits des individus, à assurer une égalité de traitement et à éviter toute sorte de discrimination ou de préjugé.
3.3 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à assurer la protection des données confidentielles et à caractère personnel des parties lésées, etc.
3.4 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à assurer la non-utilisation d'informations acquises dans le cadre de ses fonctions à des fins personnelles ou au profit de tiers.
3.5 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à gérer et à conserver les dossiers, actes de procédure, preuves, objets saisis, etc.
3.6 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à communiquer avec les supérieurs hiérarchiques, les collègues, les agents subordonnés et l'administration.
3.7 Décrire et évaluer les qualités du procureur en termes d'aspect extérieur soigné.

IV-3. Qualité éthique	Très bien	Bien	Passable	Médiocre
Aptitude à communiquer dans le cadre du processus et en-dehors de celui-ci				
Respect des droits des individus et des principes d'égalité de traitement et de non-discrimination				
Protection des données à caractère personnel				
Non-utilisation d'informations à des fins personnelles				
Gestion matérielle des procédures, gestion efficace du temps de travail				
Aptitude à communiquer avec les supérieurs hiérarchiques, les collègues, les agents subordonnés et l'administration				
Aspect extérieur soigné, notamment sur le plan vestimentaire				

IV-4. Intégrité et évitement des conflits d'intérêts
4.1 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à éviter d'être influencé par des facteurs internes et externes.
4.2 Décrire et évaluer la capacité du procureur à gérer les cas d'incompatibilité avec ses fonctions en vertu de la loi en vigueur, ainsi que l'interdiction des traitements préférentiels, cadeaux et autres avantages en rapport avec ses fonctions.
4.3 Décrire et évaluer l'aptitude du procureur à éviter les conflits d'intérêt en présence de motifs de partialité.
4.4 Décrire et évaluer la conformité des activités extraprofessionnelles du procureur avec la législation.
4.5 Décrire et évaluer le soin du procureur à préserver l'image de la profession en dehors du cadre de travail.

IV-4. Intégrité et évitement des conflits d'intérêts	Très bien	Bien	Passable	Médiocre
Attitude face aux pressions internes et externes et impacts				
Conformité avec la fonction				
Evitement des conflits d'intérêt				
Activités extraprofessionnelles du procureur				
Préservation de l'image du procureur en dehors du cadre de travail				