

Adoption : 29 octobre 2020  
Publication : 3 décembre 2020

Public  
GrecoEval5Rep(2019)5

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité  
au sein des gouvernements centraux  
(hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# ALBANIE



Adopté par le GRECO  
lors de sa 86<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 26-29 octobre 2020)

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

  
COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RÉSUMÉ .....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) .....</b>	<b>9</b>
<b>SYSTÈME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF .....</b>	<b>9</b>
<i>Système de gouvernement .....</i>	<i>9</i>
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif .....</i>	<i>11</i>
<i>Contrôles de l'intégrité .....</i>	<i>12</i>
<i>Rémunération et autres avantages .....</i>	<i>13</i>
<b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>14</b>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>14</i>
<i>Cadre législatif .....</i>	<i>15</i>
<i>Code de conduite .....</i>	<i>16</i>
<i>Sensibilisation .....</i>	<i>18</i>
<b>TRANSPARENCE ET CONTRÔLE DES ACTIVITÉS EXÉCUTIVES DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>19</b>
<i>Transparence du processus d'élaboration des lois et de préparation du budget .....</i>	<i>19</i>
<i>Accès à l'information .....</i>	<i>20</i>
<i>Tiers et lobbyistes .....</i>	<i>21</i>
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	<i>22</i>
<b>CONFLITS D'INTÉRÊTS .....</b>	<b>24</b>
<b>INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....</b>	<b>26</b>
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers .....</i>	<i>26</i>
<i>Contrats avec les autorités de l'État .....</i>	<i>26</i>
<i>Cadeaux .....</i>	<i>27</i>
<i>Utilisation abusive de ressources publiques .....</i>	<i>27</i>
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles .....</i>	<i>27</i>
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	<i>28</i>
<b>DÉCLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTÉRÊTS .....</b>	<b>28</b>
<i>Obligations de déclaration/divulgateion .....</i>	<i>28</i>
<i>Mécanismes de contrôle .....</i>	<i>29</i>
<b>MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION ET D'EXÉCUTION .....</b>	<b>30</b>
<i>Mécanismes d'exécution non pénaux .....</i>	<i>30</i>
<i>Poursuites pénales et immunité .....</i>	<i>31</i>
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS .....</b>	<b>33</b>
<b>ORGANISATION ET RESPONSABILITÉ DES SERVICES RÉPRESSIFS/AUTORITÉS DE POLICE .....</b>	<b>33</b>
<i>Aperçu des différents services répressifs .....</i>	<i>33</i>
<i>Organisation et obligation de rendre compte de certains services répressifs .....</i>	<i>35</i>
<i>Accès à l'information .....</i>	<i>37</i>
<i>Confiance du public dans les services répressifs .....</i>	<i>37</i>
<i>Syndicats et organisations professionnelles .....</i>	<i>38</i>
<b>POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, CADRE RÉGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....</b>	<b>38</b>
<i>Politique anticorruption et d'intégrité .....</i>	<i>38</i>
<i>Mesures de gestion des risques pour les domaines exposés à la corruption .....</i>	<i>39</i>
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins .....</i>	<i>39</i>
<i>Principes éthiques et règles déontologiques .....</i>	<i>40</i>
<i>Conseil, formation et sensibilisation .....</i>	<i>40</i>
<b>RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....</b>	<b>41</b>
<i>Conditions de recrutement .....</i>	<i>41</i>
<i>Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur .....</i>	<i>42</i>

<i>Évaluation des performances</i> .....	43
<i>Rotation</i> .....	46
<i>Cessation des fonctions et révocation</i> .....	46
<i>Salaires et avantages</i> .....	47
<b>CONFLITS D'INTÉRÊTS</b> .....	<b>47</b>
<b>INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS</b> .....	<b>47</b>
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....	47
<i>Cadeaux</i> .....	48
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	49
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	49
<b>DÉCLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTÉRÊTS</b> .....	<b>50</b>
<i>Obligations de déclaration</i> .....	50
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	50
<b>CONTRÔLE ET APPLICATION DE LA LOI</b> .....	<b>50</b>
<i>Supervision et contrôle internes, procédures disciplinaires</i> .....	50
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	51
<i>Système de dépôt de plaintes</i> .....	53
<i>Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte</i> .....	53
<i>Poursuites pénales et immunité</i> .....	55
<i>Statistiques</i> .....	55
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>56</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le GRECO estime que le cadre juridique de prévention de la corruption des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et de la police en Albanie est complet, mais quelque peu incohérent et trop complexe. Il conviendrait de placer désormais l'accent sur sa cohérence globale et sa mise en œuvre effective, sur l'amélioration de la capacité des organes chargés de son application et sur l'adoption d'une approche proactive en matière d'enquête. Un manuel compilant les différentes normes et réglementations, énonçant des consignes relatives aux obligations des PHFE et du personnel de police et au rôle de chaque organe chargé de l'application de la loi, faciliterait l'application effective des règles et une supervision efficace.

2. La Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption et le plan d'action pour sa mise en œuvre prévoient l'adoption et l'introduction par chaque ministère d'un plan d'intégrité. Toutefois, ces plans n'ont pas encore été élaborés. Le GRECO appelle à leur adoption rapide et à la prise en considération des risques spécifiques en matière d'intégrité auxquels les ministres et leurs conseillers politiques peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.

3. Un Code d'éthique ministériel a été adopté en 2013, mais le GRECO doute qu'il soit appliqué dans la pratique et que le comité d'éthique prévu par cet instrument soit opérationnel. Il recommande de combler cette lacune et d'associer les mesures à adopter à des activités systématiques de sensibilisation aux questions liées à l'intégrité intéressant toutes les PHFE, y compris les conseillers politiques. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être accordée à l'élaboration et à l'application de règles claires concernant la période suivant la cessation des fonctions. Le cadre général des déclarations de patrimoine, faites à intervalles réguliers pendant l'exercice des fonctions et sur une base ad hoc, a été mis en place. Toutefois, il n'existe aucun exemple de PHFE ayant été obligée de se retirer d'un dossier ou d'une discussion spécifique en raison d'un conflit d'intérêts, ce qui fait douter de l'efficacité du système dans la pratique.

4. La Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI) est chargée de recevoir et d'examiner les déclarations de patrimoine des PHFE et du personnel de police. Dans un souci d'efficacité, la plate-forme électronique de dépôt et de publication de ces déclarations doit devenir opérationnelle dès que possible et la HIDAACI améliorer sa capacité et ses procédures de suivi. En retour, les dossiers transmis par la HIDAACI au parquet devraient faire l'objet d'un suivi approprié, ce qui suppose un fonctionnement efficace du Bureau du procureur spécial anticorruption (SPAC) et l'établissement d'une coopération effective entre ce dernier et la HIDAACI.

5. En ce qui concerne la police nationale, l'actuel contrôle transitoire d'intégrité suscite des inquiétudes spécifiques. Ce processus risque d'entraîner le départ d'un nombre significatif d'agents qualifiés, ce qui rendra difficile l'accomplissement des fonctions essentielles de la police. L'équité et l'efficacité du processus sont également remises en question dans la mesure où celui-ci ne tient pas suffisamment compte de tous les risques potentiels en matière d'intégrité. Il devrait donc être remplacé par des contrôles réguliers de l'intégrité tout au long de la carrière des policiers. Il conviendrait également dans ce contexte de revoir les règles pertinentes relatives à la période suivant la cessation des fonctions.

6. Une préoccupation majeure concerne la pratique actuelle selon laquelle la police peut recevoir des dons et du mécénat privés. À supposer qu'une telle pratique puisse être autorisée, ce qui ne va pas de soi, elle devrait être strictement réglementée afin de limiter tout risque de

corruption et de conflits d'intérêts. De même, la possibilité pour la police de fournir des services supplémentaires contre rémunération devrait être strictement réglementée.

7. La politisation de la police albanaise constitue également un sujet de préoccupation. Pour y répondre, des mesures s'imposent afin que les policiers de rang élevé exercent leurs fonctions de manière plus stable, indépendamment de l'évolution politique du pays. Les officiers de police de rang intermédiaire devraient être nommés par le directeur général de la police plutôt que par le Ministre de l'Intérieur. Les règles éthiques doivent être complétées par des conseils pratiques, ainsi que par des mesures de sensibilisation, de formation et de conseil – y compris en matière de protection des lanceurs d'alerte, afin d'accroître la confiance dans le système.

## II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

8. Depuis son adhésion au GRECO en 2001, l'Albanie a été évaluée dans le cadre des Premier (avril 2002), Deuxième (octobre 2004), Troisième (novembre 2008) et Quatrième (octobre 2013) Cycles d'Évaluation. Les Rapports d'évaluation ainsi que les Rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<https://www.coe.int/fr/web/greco>). Ce Cinquième Cycle d'évaluation a été lancé le 1er janvier 2017<sup>1</sup>.

9. L'objet du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités albanaises pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Le rapport présente une analyse critique de la situation, tout en passant en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus. En outre, il recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par le biais du Chef de la délégation albanaise auprès du GRECO, aux autorités de son pays à charge pour celles-ci de déterminer les institutions ou organes nationaux tenus de prendre les mesures requises. L'Albanie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du rapport.

10. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Albanie du 18 au 22 novembre 2019 et s'est notamment basée dans son travail sur les réponses des autorités albanaises au questionnaire d'évaluation [Greco(2016)19], ainsi que sur d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile. L'EEG était composée de M. Adnan DLAKIĆ, Conseiller spécialisé dans la lutte anticorruption, ministère de la Sécurité, Service de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption (Bosnie-Herzégovine), M<sup>me</sup> Anca JURMA, Conseillère du Procureur général, Direction nationale anticorruption, Parquet près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie), M. Aleksejs LOSKUTOVS, ancien Chef du Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) (Lettonie) et M. Björn THORVALDSSON, Procureur général, Chef des poursuites relatives aux crimes économiques, parquet de Reykjavik (Islande). Les membres de l'EEG ont bénéficié du soutien de M. Stéphane LEYENBERGER et de M<sup>me</sup> Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG a interrogé des représentants du Cabinet du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministère des Finances, du Service de l'administration publique, de la Direction générale de la police, ainsi que du Service des affaires intérieures et des plaintes et de la Commission d'évaluation externe de la police. Il a également rencontré des représentants du Parlement, du Médiateur, de la Cour des comptes, de la Haute Inspection pour la déclaration et l'audit des biens et des conflits d'intérêts, du Bureau du procureur général, ainsi que des universitaires et des représentants d'ONG et des media.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Web du GRECO](#).

### III. CONTEXTE

12. L'Albanie est membre du GRECO depuis 2001 et a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents thèmes liés à la prévention et à la répression de la corruption. À la clôture des procédures de conformité, 93 % des recommandations du Premier cycle, du Deuxième cycle et du Troisième cycle avaient été pleinement mises en œuvre. La procédure de conformité du Quatrième cycle portant sur les parlementaires, les juges et les procureurs a pris fin le 25 septembre 2020 avec l'une des dix recommandations encore partiellement mises en œuvre.

13. Le niveau de la corruption demeure élevé en Albanie. D'après l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, ce pays occupait la 106<sup>e</sup> place sur 180 en 2019, après s'être classé 99<sup>e</sup> en 2018, 91<sup>e</sup> en 2017 et 83<sup>e</sup> en 2016. Globalement, la corruption est marquante dans de nombreux domaines de la vie publique et économique et demeure un sujet de préoccupation. Elle remet en question la confiance du public dans les institutions publiques et la vie politique.

14. Le 25 mars 2020, le Conseil de l'Union européenne a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Albanie – sous réserve de l'approbation des membres du Conseil lors de la conférence intergouvernementale. Le Conseil a souligné qu'avant la première conférence intergouvernementale, l'Albanie devrait notamment assurer un financement transparent des partis politiques et des campagnes électorales, veiller à la poursuite de la mise en œuvre de la réforme judiciaire et achever la mise en place des structures spécialisées dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, ainsi que renforcer encore ladite lutte<sup>2</sup>.

15. En Albanie, il existe une forte prise de conscience au niveau politique de la nécessité de s'attaquer efficacement à la corruption. Sous la pression notamment de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe – exercée dans le cadre de programmes communs et de rapports du GRECO, un certain nombre de mesures ont été prises ces dernières années pour faire reculer la corruption dans le pays. La Constitution albanaise a été modifiée en 2012 afin de restreindre l'immunité des responsables politiques, des fonctionnaires et des membres de l'appareil judiciaire. Un ensemble complet de lois a été adopté depuis 2011 (en vue de renforcer l'intégrité du secteur public, ainsi que de prévenir et combattre la corruption) de même qu'un nouveau plan d'action 2018-2020 (en vue de la mise en œuvre de la Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption). Un Code de conduite des parlementaires et un Code de conduite ministériel ont été adoptés. La création d'une cellule spéciale de lutte contre la corruption devrait permettre d'accroître la proactivité des enquêtes administratives.

16. Certains hauts agents de l'Etat ont été condamnés pour corruption (y compris des juges, des procureurs et un ancien Secrétaire général du ministère de la Justice)<sup>3</sup>. Pourtant, l'application concrète de ce cadre général mériterait encore d'être renforcée. Des succès bien identifiés dans la lutte anticorruption, qui renforceraient la confiance du public dans le système, font défaut. Les procédures pour créer les organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, composés de la Structure spéciale de lutte contre la corruption et le crime organisé, du Bureau national d'enquête et du Tribunal spécialisé dans les affaires de corruption à haut niveau, ont été finalisées<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/fr/pdf>

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf> (en anglais uniquement).

<sup>4</sup> Cette information a été donnée par les autorités albanaïses après la visite sur place.

17. Plusieurs affaires impliquant des responsables politiques ont fait la une des journaux, notamment concernant des actes de corruption et du trafic de stupéfiants ayant pu générer des profits utilisés pour financer des campagnes électorales<sup>5</sup>, du blanchiment de capitaux et la falsification de documents officiels<sup>6</sup> ou l'acceptation de commissions occultes émanant de lobbyistes et versées par le truchement de sociétés offshore<sup>7</sup>. Une journaliste britannique a été la cible d'une campagne de diffamation en mars 2019 à la suite de ses articles sur la corruption, la fraude électorale, la violence de la répression des manifestations et les liens du gouvernement avec la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux<sup>8</sup>.

18. La situation politique en Albanie demeure tendue. En mars 2019, des milliers d'Albanais ont manifesté pour exiger la démission du gouvernement et appelé à des élections rapides, soulignant entre autres la corruption, le coût croissant de l'éducation, l'achat présumé de votes aux élections de 2017 et les accusations de liens du gouvernement avec la criminalité organisée. Ayant auparavant boycotté le Parlement, les députés de l'opposition ont renoncé à exercer leur mandat, ce qui a suscité des critiques de la part de l'Union européenne et des États-Unis d'Amérique. De sérieuses tensions persistent entre le gouvernement et le Président de la République. Ce dernier a reporté la date des élections prévues pour juin 2019, conduisant ainsi la Commission de Venise à conclure qu'il avait « outrepassé les compétences que lui confère la Constitution »<sup>9</sup>. La question de la nomination des juges constitutionnels ayant également engendré des tensions entre le gouvernement et le Président de la République, la Cour constitutionnelle n'a pas encore été mise en place. La commission parlementaire d'enquête a lancé une procédure visant dans un premier temps les interventions du Président de la République dans les élections locales avant d'être élargie au rôle de l'intéressé dans la nomination des juges de la Cour constitutionnelle. Le Président de la République a organisé un grand rassemblement le 2 mars 2020, accusant la majorité au pouvoir de violer la Constitution. Plusieurs initiatives internationales ont été lancées au cours des derniers mois pour permettre la reprise du dialogue entre l'opposition et la majorité au Parlement où la finalisation de la réforme électorale et la composition de la Cour constitutionnelle constituent deux priorités essentielles, y compris dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE.

19. La réforme judiciaire est complexe, incluant des réformes législatives, une nouvelle composition des principales instances judiciaires et un processus de vérification de l'intégrité des juges et procureurs. Des étapes significatives ont déjà été franchies. Cependant, le rythme de la réforme judiciaire pourrait être accéléré, afin de ne pas affaiblir le contrôle juridictionnel de l'application des lois. Le processus de vérification de l'intégrité des juges et des procureurs est toujours en cours et la Haute Cour n'a pas encore été pleinement mise en place. La capacité du système de justice administrative à traiter l'arriéré judiciaire s'est améliorée en première instance, mais un retard persiste au niveau des juridictions d'appel, l'Albanie ne disposant que d'une seule Cour d'appel administrative. La législation visant à protéger le droit des citoyens à demander réparation est en place, mais les affaires restent rares devant les tribunaux en raison de la connaissance limitée de ses droits par le public.

---

<sup>5</sup> <http://en.rfi.fr/wire/20190618-courts-cannabis-corruption-albania-struggles-against-old-demons>

<sup>6</sup> <https://balkaninsight.com/2019/06/14/albania-opposition-leader-faces-money-laundering-charges/>

<sup>7</sup> [https://www.coe.int/en/web/corruption/bilateral-activities/ukraine/-/asset\\_publisher/plqBCeLYiBJQ/content/albanian-opposition-leader-accused-of-money-laundering](https://www.coe.int/en/web/corruption/bilateral-activities/ukraine/-/asset_publisher/plqBCeLYiBJQ/content/albanian-opposition-leader-accused-of-money-laundering)

<sup>8</sup> [https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p\\_p\\_id=sojdashboard\\_WAR\\_coesoportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3&sojdashboard\\_WAR\\_coesoportlet\\_alertId=45633886](https://www.coe.int/en/web/media-freedom/detail-alert?p_p_id=sojdashboard_WAR_coesoportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&sojdashboard_WAR_coesoportlet_alertId=45633886)

<sup>9</sup> <https://wires.coe.int/#/news/show/349964>

#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

##### Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

###### *Système de gouvernement*

20. L'Albanie est un État unitaire et une république parlementaire. Le gouvernement, dirigé par le Premier ministre, est le détenteur effectif du pouvoir exécutif.

21. Le *Président de la République* est élu par l'Assemblée nationale pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Il peut s'adresser au Parlement, exercer le droit de grâce, accorder la nationalité et des décorations honorifiques et grades militaires élevés. Sur proposition du Premier ministre, il procède à diverses nominations (diplomates, Directeur des services du renseignement, universitaires des rangs les plus élevés) et conclut des accords internationaux. Le Président de la République fixe la date des élections pour l'Assemblée, les collectivités locales, les référenda. Il peut demander des informations écrites aux directeurs des institutions nationales et prendre des décrets.

22. Selon la définition approuvée par le GRECO, un chef d'État est couvert par le Cinquième Cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre des lois, l'adoption et la mise en œuvre des règlements/décrets, la prise de décision relative aux dépenses publiques, la prise de décision relative à la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

23. L'EEG constate qu'en Albanie les fonctions du Chef de l'État revêtent principalement un caractère formel, représentatif et protocolaire. Il ne participe pas de manière active ou régulière aux fonctions gouvernementales et ne conseille pas le gouvernement sur l'exercice de ces fonctions. Le Président de la République prend certaines décisions en matière de nomination, lesquelles font toutefois suite à une procédure de présélection à laquelle il ne participe pas. Dans son rôle de proposition d'un candidat au poste de Premier ministre, il doit tenir compte des résultats des élections et recueillir l'aval de l'Assemblée nationale. Il s'ensuit que les fonctions du Président de la République d'Albanie n'entrent pas dans le champ des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif » (PHFE).

24. La Loi n° 90/2012 « sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique » définit l'organisation de l'administration publique sous la responsabilité du Conseil des ministres, qui exerce des hautes fonctions exécutives à l'échelle nationale. Le Conseil se compose du Premier ministre et, actuellement, d'un vice-Premier ministre, de 3 ministres d'État sans portefeuille (2 hommes et 1 femme), de 15 ministres (7 hommes et 8 femmes) et de 31 vice-ministres (19 hommes et 12 femmes). Le Premier ministre et les ministres sont les plus hautes instances de l'administration d'État. Le Conseil des ministres détermine les principales orientations des politiques publiques nationales. Il peut proposer des lois au Parlement, prend des décisions sur proposition du Premier ministre ou du ministre concerné et formule des décisions, des instructions ou des lignes directrices.

25. Le *Premier* ministre représente le Conseil des ministres et préside ses réunions. Il/elle définit et présente les principales orientations de la politique de l'État et en assume la responsabilité.

Il/elle assure la mise en œuvre de la législation et des politiques, coordonne et supervise le travail des ministres et des autres organes de l'administration centrale de l'Etat. Le Premier ministre résout les différends pouvant surgir entre ministres. Trois services ayant vocation à s'occuper des questions d'intégrité ont été créés au sein du Bureau du Premier ministre : le Service de la bonne gouvernance qui travaille en étroite collaboration avec le Cabinet, le Service juridique et le Service de la transparence et de la lutte contre la corruption.

26. En vertu de la Loi n° 9000/2003 « sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres », le Bureau du Premier ministre est la personne morale de droit public qui soutient l'activité du Conseil des ministres, du Vice-Premier ministre et des ministres d'État. Cette instance comprend l'appareil du Conseil des ministres, le Cabinet du Premier ministre, le Cabinet du Vice-Premier ministre et le Cabinet des ministres d'État. La structure et l'organigramme du Bureau sont déterminés par arrêté du Premier ministre, sur proposition du Secrétaire général du Conseil des ministres.

27. Chaque *ministre* assume la responsabilité des actions relevant de ses compétences. Il/elle prend des ordonnances et des instructions. Il/elle exerce les autres fonctions lui ayant été confiées par le Conseil des ministres ou par le Premier ministre. Son ministère exerce toutes les fonctions administratives relevant de son champ de compétences, à l'exception de celles qui sont explicitement déléguées à des instances spécifiques ou à des agences autonomes. Le champ de compétences du ministère est déterminé par une décision du Conseil des ministres, sur proposition du ministre.

28. Les ministères sont des personnes morales de droit public représentées et dirigées par un ministre dont elles soutiennent l'activité. Les ministres sont responsables devant le Conseil des ministres et l'Assemblée nationale de tous les actes de leur ministère, ainsi que des instances subordonnées et des agences autonomes rattachées à ce dernier. Un ministère ou une instance subordonnée peut disposer de structures territoriales. Chaque ministre peut déléguer une partie de son autorité à des fonctionnaires nommés par le gouvernement à des fonctions de l'exécutif ou à de hauts fonctionnaires en vue de l'accomplissement de tâches spécifiques<sup>10</sup>. Les vice-ministres peuvent remplacer les ministres conformément au Code de procédure administrative. Ils font partie de la structure hiérarchique du ministère uniquement pendant la durée de ce remplacement.

29. Chaque membre du Conseil des ministres peut présenter son avis lors des réunions de cette instance et exercer son droit de vote sur les projets de loi. Une fois les décisions prises, il doit s'abstenir de toute expression de désaccord et défendre ou soutenir la position adoptée par le Conseil, qu'il ait ou non assisté à la réunion ou qu'il ait ou non voté en faveur de la décision adoptée. Les débats et les rapports restent confidentiels.

30. Les modalités de l'exercice du pouvoir discrétionnaire des membres du Conseil des ministres sont régies par la loi<sup>11</sup>. Dans le cadre de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires, les actes administratifs doivent être explicites et mentionner la raison du recours à ces pouvoirs.

31. La Décision du Conseil des ministres n° 893/2014 prévoit l'organisation et le fonctionnement des *Cabinets* chargés d'appuyer l'action des ministres. Ces instances ne font pas partie de la structure hiérarchique du ministère. Les membres d'un Cabinet n'exercent pas de compétences de gestion ou d'administration sur le personnel ministériel. Chaque Cabinet compte

---

<sup>10</sup> Loi n° 90/2012 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique.

<sup>11</sup> Loi n° 44/2015 sur le Code de procédure administrative.

un directeur plus huit conseillers et deux secrétaires au maximum. *Les conseillers politiques au sein des Cabinets* (ci-après « les conseillers politiques ») conseillent les ministres sur les politiques publiques et les décisions d'application qui en découlent. Ils/elles entretiennent des relations avec l'administration du ministère, car ils/elles peuvent être amenés à demander des informations aux directions respectives sur les activités quotidiennes et les questions d'une importance particulière s'agissant d'assurer de bonnes relations et une coopération entre les directions, ainsi qu'une bonne articulation entre les fonctions de gestion du ministre et les structures du ministère. Les conseillers politiques coopèrent également avec les directions en ce qui concerne le respect des procédures et des délais légaux dans l'exercice de l'activité administrative. Ils/elles sont donc considérés comme des PHFE aux fins du présent rapport.

32. Seul le Premier ministre peut disposer, en plus de ses conseillers politiques, de conseillers externes. Ces conseillers ne sont pas employés à plein temps au sein du Cabinet, mais sont nommés sur une base *ad hoc* et personnelle et travaillent pour le Premier ministre à temps partiel ou sur un sujet donné. Certains d'entre eux peuvent d'ailleurs officier à titre bénévole ou provenir d'un pays tiers. L'EEG considère que les conseillers externes doivent être considérés comme des PHFE au sens de ce rapport, car ils participent à la prise de décision en matière de politiques publiques. Ces conseillers externes sont inclus dans l'expression « conseillers politiques » utilisée dans les paragraphes et recommandations ci-dessous.

33. Le *Secrétaire général du Conseil des ministres* est le plus haut fonctionnaire de cette instance<sup>12</sup>. Il organise les réunions du Conseil et veille à leur bon déroulement, suit et contrôle le processus décisionnel jusqu'à ce que les lois entrent en vigueur, prépare les programmes d'activité du Conseil, dirige son appareil, administre le budget et supervise l'entité chargée des marchés publics au sein du Bureau du Premier ministre. L'EEG considère que le Secrétaire général est un haut fonctionnaire et rappelle que les fonctionnaires ont déjà été évalués dans le cadre du Deuxième Cycle d'évaluation du GRECO. Par conséquent, le Secrétaire général du Conseil des ministres, de même que *les secrétaires généraux des différents ministères* qui dirigent les structures administratives de ces entités, n'entrent pas dans la catégorie des PHFE aux fins du présent rapport.

#### *Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

34. Le Premier *ministre* est nommé par le Président de la République sur proposition du parti ou de la coalition de partis disposant de la majorité à l'Assemblée nationale (article 96 de la Constitution).

35. Le *gouvernement* est élu à la majorité des membres de l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre. Tout ministre peut être révoqué par le Président de la République sur proposition du Premier ministre dans un délai de sept jours. Les vice-ministres sont nommés et révoqués par le Conseil des ministres sur proposition du Premier ministre. Les membres du Conseil des ministres peuvent également siéger à l'Assemblée en qualité de parlementaires.

36. Les *ministres* rendent compte au Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale de l'action de leur ministère, ainsi que des institutions et des organismes autonomes qui en relèvent, dans le cadre de leurs domaines de compétence respectifs. Le Premier ministre peut également demander aux ministres responsables des explications, des déclarations et des vérifications administratives. Il peut suspendre l'exécution d'actes d'un ministre ou d'un directeur d'organisme

---

<sup>12</sup> Loi n° 44/2015 sur la fonction publique.

central, de sa propre initiative ou à la demande de personnes intéressées, lorsqu'il constate des violations de la Constitution, des lois ou des décisions du Conseil des ministres.

37. Les réunions du Conseil des ministres se tiennent à huis clos. Ses décisions ne sont valables que si plus de la moitié de ses membres sont présents lors de la réunion.

38. Le Premier ministre, ainsi que tout autre membre du Conseil des ministres, doit répondre aux interpellations et aux questions des parlementaires dans un délai de trois semaines. En outre, des interpellations sur des questions urgentes peuvent être adressées par le président d'un groupe parlementaire (avec un maximum de deux interpellations par mois) ou par sept parlementaires (chaque parlementaire peut signer un maximum de deux interpellations par mois), qui apparaissent alors comme le premier point à l'ordre du jour de l'une des séances plénières de la semaine. Un membre du Conseil des ministres peut participer aux réunions de l'Assemblée nationale ou de ses commissions ; la parole lui est donnée lorsqu'il en fait la demande.

39. Les conseillers *politiques* sont nommés, déchargés de leurs fonctions ou révoqués par ordre du Premier ministre ou du ministre, sur proposition du directeur de Cabinet. Ils bénéficient du statut de « fonctionnaires politiques ». Ils ne sont pas fonctionnaires, sont recrutés sur la base du Code du travail, mais n'en demeurent pas moins assujettis à toutes les autres règles appliquées à l'administration publique (Loi n° 90/2012 « sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique »), notamment en ce qui concerne l'intégrité et l'éthique : ils sont soumis à la Loi n° 138/2015 de décriminalisation, à la Loi n° 9367/2005 sur les conflits d'intérêts, à la Décision n° 714/2004 du Conseil des ministres sur les activités extérieures et les cadeaux, ainsi qu'à la Loi n° 9131/2003 relative aux règles de déontologie dans l'administration publique – voir ci-dessous.

40. En vertu de la Loi n° 119/2014 « sur le droit à l'information », toutes les institutions doivent publier des données sur la formation et les qualifications des conseillers politiques soumis par la loi à l'obligation de déclarer leur patrimoine, ainsi qu'une description des procédures de sélection appliquées, des pouvoirs et tâches dévolus aux intéressés et de la procédure que ces derniers appliquent pour prendre des décisions.

41. La liste des conseillers politiques est publique et peut être consultée sur Internet. Toutefois, l'EEG a noté que ces listes ne mentionnent pas les responsabilités des intéressés. Dans la mesure où un conseiller politique peut se voir confier une grande variété de tâches par son ministre et qu'il peut être amené à traiter des informations confidentielles et à participer au processus de décision politique, l'EEG est d'avis qu'il conviendrait de conférer une plus grande transparence à son statut et ses compétences. Les mêmes règles concernant les incompatibilités et la prévention des conflits d'intérêts devraient être appliquées aux conseillers externes du Premier ministre. **Le GRECO recommande que, dans un souci de transparence, les noms des conseillers politiques soient publiés en ligne et que les informations sur leur travail principal et leurs activités auxiliaires soient facilement accessibles en ligne.**

#### *Contrôles de l'intégrité*

42. Il est interdit aux auteurs d'infractions pénales d'être nommés à des fonctions publiques en qualité de membres du Conseil des ministres ou d'un cabinet<sup>13</sup>. La durée de l'interdiction est fixée par la loi, en fonction des infractions et des fonctions concernées. Par conséquent, chaque candidat à un poste de PHFE doit remplir et signer un formulaire de déclaration sur l'honneur

---

<sup>13</sup> Article 3 de la Loi n° 138/2015.

portant sur les questions d'intégrité et répertorient les motifs éventuels pour lesquels il ne pourrait être élu ou nommé. L'Assemblée approuve les règles détaillées et les délais applicables à la rédaction, au dépôt et à la gestion de ces déclarations sur l'honneur, ainsi qu'à la mise en œuvre des interdictions édictées par la loi.

43. Des procédures spécifiques permettent de vérifier les renseignements entrés dans le formulaire de déclaration sur l'honneur. Les organes chargés de la vérification et la procédure à suivre varient selon les fonctions concernées : les déclarations des membres du Conseil des ministres sont contrôlées par la Commission électorale centrale, celles des vice-ministres par le Bureau du Premier Ministre et celles des conseillers politiques par le ministre pour lequel ils travaillent. Le Bureau du Procureur général est également compétent pour vérifier les formulaires de déclaration. Ces procédures incluent des mesures de protection des données. Tout organe ou toute entité juridique dépositaire de l'autorité publique, y compris un tribunal, a l'obligation de coopérer avec les organes chargés de la vérification des données. La non-coopération ou le refus de coopérer à la vérification constitue une infraction pénale. Si les formulaires de déclaration sur l'honneur sont jugés incomplets, ils sont renvoyés avec un nouveau délai de cinq jours pour les remplir. Si la personne concernée ne soumet pas le formulaire de déclaration sur l'honneur rempli, il est considéré que le formulaire n'a pas été soumis. Les fausses déclarations sont passibles de sanctions pénales. Selon les informations fournies à l'EEG, aucune affaire concernant une PHFE n'a été adressée à ce jour au Bureau du procureur.

44. Les déclarations sur l'honneur peuvent être rendues publiques, dans leur intégralité, à tout moment à la demande d'une partie intéressée, conformément à la Loi sur l'information publique. La demande d'obtention d'informations à partir d'un formulaire de déclaration ne peut faire l'objet d'aucun refus ou limitation, lesquels constitueraient une infraction pénale. Certains ministères ont rendu public sur leurs sites Internet les déclarations des conseillers politiques, toutefois, l'EEG souligne que cette pratique n'a pas été suivie par tous les ministères. L'EEG encourage les autorités albanaises à envisager une telle publication systématique.

#### *Rémunération et autres avantages*

45. Les salaires du Premier ministre et des ministres sont déterminés par la loi<sup>14</sup>. Les salaires des vice-ministres et des conseillers politiques sont fixés par décision du Conseil des ministres<sup>15</sup>. La rémunération mensuelle des intéressés s'établit comme suit (brut/net) :

- Premier ministre : 228 730 ALL (1 810 EUR)<sup>16</sup> / 171 091 ALL (1 355 EUR).
- Vice-Premier ministre : 187 610 ALL (1 486 EUR) / 141 772 ALL (983 EUR).
- Directeur du Cabinet du Premier ministre : 162 900 ALL (1 290 EUR) / 124 154 ALL (982 EUR).
- Conseiller du Premier ministre : 153 300 ALL (1 213 EUR) / 117 309 ALL (928 EUR).
- Ministre : 174 760 ALL (1 383 EUR) / 132 610 ALL (1 049 EUR).
- Vice-ministre : 153 300 ALL (1 212 EUR) / 117 309 ALL (928 EUR).
- Directeur de Cabinet d'un ministre : 138 540 ALL (1 096 EUR) / 105 639 ALL (835 EUR).
- Conseiller politique : 121 100 ALL (958 EUR) / 91 461 ALL (723 EUR).
- La rémunération mensuelle des assistants externes du Premier ministre peut atteindre 40 % du salaire de la catégorie I-b. Son montant est déterminé par le Premier ministre.

<sup>14</sup> Loi n° 9584/2006 relative aux salaires et à la rémunération au sein des institutions et autres organes indépendants établis par la loi et précisant la structure de ces entités.

<sup>15</sup> Décision n° 187/2010 du Conseil des ministres.

<sup>16</sup> Le salaire brut mensuel moyen au cours du premier trimestre 2019 était de 51 531 ALL (421 EUR).

Les membres de certaines de ces catégories peuvent bénéficier d'un complément de rémunération – compris entre 20 000 et 30 000 ALL par mois – au titre de leurs qualifications à condition d'être titulaires d'un titre scientifique.

46. Les autres avantages sont définis sur décision du Conseil des ministres comme suit :
- Les ministres, vice-ministres, directeurs de Cabinet et conseillers politiques sont totalement/partiellement remboursés de leurs frais de téléphonie mobile.
  - Les ministres et vice-ministres, conseillers politiques du Premier ministre et vice-Premiers ministres reçoivent une rémunération au titre de leur participation aux réunions du Conseil national du Territoire.
  - Les titulaires des postes susmentionnés bénéficient également de primes comprises entre 5 000 et 20 000 ALL (40 et 160 EUR) au titre de leur participation à des conseils d'administration ou à diverses commissions de l'administration centrale, limitées à deux conseils ou commissions.
47. La loi définit les indemnités/prestations mensuelles liées aux déplacements effectués dans le cadre des fonctions officielles :
- Premier ministre, vice-Premier ministre, ministre : moyens de transport disponibles et chauffeurs ;
  - Directeur du Cabinet du Premier ministre : 35 000 ALL (276 EUR) par mois ;
  - Conseillers du Premier ministre : 35 000 ALL (276 EUR) par mois.
- Les titulaires d'autres fonctions ne bénéficient pas de ces dispositions.
48. Toutes les institutions doivent publier des données sur les salaires des personnes soumises par la loi à l'obligation de déclaration de patrimoine<sup>17</sup>. Les indemnités sont contrôlées dans le cadre d'audits internes et externes.
49. L'EEG note que certains salaires des PHFE, en particulier ceux des conseillers politiques, sont relativement bas en comparaison du salaire moyen mensuel en Albanie, ce qui demeure un obstacle s'agissant de prévenir la corruption.

### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

#### *Politique anticorruption et d'intégrité*

50. En 2018, l'Albanie a adopté le Plan d'action 2018-2020 pour la mise en œuvre de la Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption 2015-2020<sup>18</sup>. Un Comité de coordination – composé du ministre de la Justice (en qualité de coordonnateur national anticorruption) et de 10 vice-ministres (réseau de lutte contre la corruption au niveau politique) – se réunit tous les quatre mois pour discuter et approuver le rapport de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie. La même année, une Liste d'indicateurs a été adoptée ; il s'agit d'un outil censé devenir le principal mécanisme de suivi utilisé par le coordonnateur et les décideurs politiques pour évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la Stratégie.
51. Selon le Plan d'action, chaque ministère doit rédiger, adopter et mettre en œuvre son propre plan d'intégrité. L'EEG a été informée que le ministère albanais de la Justice, en sa qualité

---

<sup>17</sup> En vertu de la Loi n° 119/2014 sur le droit à l'information.

<sup>18</sup> Le Plan d'action anticorruption 2020-2023 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2020, comprenant 84 mesures concernant une approche préventive, une approche punitive et la sensibilisation et l'éducation du public. L'EEG n'a pas été en mesure de l'analyser.

de coordonnateur national anticorruption<sup>19</sup>, a récemment mis sur pied un réseau des coordonnateurs anticorruption œuvrant dans chaque institution publique. Selon le ministère de la Justice, les coordonnateurs de la lutte contre la corruption sont censés mettre au point un mécanisme d'évaluation des risques de corruption dans chaque organisme public. Le but est d'identifier et de mesurer les risques avant de rédiger un rapport d'évaluation qui servira ensuite au ministère de la Justice à produire des rapports nationaux périodiques. Un programme réalisé avec l'assistance technique du PNUD doit soutenir la préparation de ces plans d'intégrité.

52. L'EEG salue l'initiative du ministère de la Justice et le programme élaboré avec l'assistance technique du PNUD pour la préparation de plans d'intégrité. Le plan d'intégrité et la méthodologie d'évaluation des risques liés à l'intégrité pour l'administration centrale du ministère de la Justice ont été adoptés après la visite sur place, le 7 octobre 2020. Ils incluent des règles pour les PHFE quant à leur comportement et leurs actions dans l'exercice de leurs fonctions, en tenant compte des règles existantes relatives à l'intégrité. Le plan et la méthodologie sont publiés sur le site internet du ministère<sup>20</sup>.

53. Cependant, de tels plans d'intégrité n'ont pas encore été élaborés pour les autres ministères. Chaque plan de ce type est censé se fonder sur une évaluation des risques de corruption identifiant les principaux facteurs de risque. La gestion de ces risques devrait être gérée par chaque unité publique – l'Albanie compte 120 unités d'audit regroupant 400 vérificateurs. A la date de novembre 2019, la seule évaluation des risques effectuée au niveau des entités publiques se fait sur la base de la Loi n° 10296/2010 « relative au contrôle de la gestion financière », ainsi que du « Manuel de gestion et de contrôle financiers » adopté en 2016 par arrêté du ministre des Finances. Selon les représentants du ministère des Finances rencontrés par l'EEG, le mécanisme actuel d'évaluation des risques (élaboré sur la base de la Loi n° 10296/2010) n'englobe pas l'identification et le suivi des risques de corruption. En outre, l'EEG relève que ces plans d'intégrité devront inclure des règles sur la prévention de la corruption des PHFE. Le projet de plan élaboré au sein du ministère de la Justice, qui implique également l'évaluation des comportements éthiques du Ministre, du Vice-ministre, du Chef de cabinet et des conseillers politiques, pourrait servir d'exemple pour d'autres ministères.

**54. Le GRECO recommande que i) des plans d'intégrité concrets soient adoptés et mis en œuvre dans tous les ministères, comprenant une analyse systématique des risques liés à l'intégrité auxquels ministres et conseillers politiques pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, de même que des mécanismes de suivi et de contrôle de conformité et ii) des mesures correctrices appropriées visant spécifiquement les PHFE soient conçues et appliquées.**

#### *Cadre législatif*

55. En Albanie, le cadre législatif relatif à la lutte contre la corruption et à l'intégrité est complet mais plutôt complexe. De nombreux textes de loi ont été adoptés concernant différents aspects de la prévention et de la répression de la corruption et plusieurs organismes jouent un rôle dans leur mise en œuvre tandis que, depuis 2018, le ministère de la Justice assume la fonction de coordonnateur national anticorruption. La Loi n° 9367/2005 « sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques » définit les règles, moyens, procédures, responsabilités et compétences en matière d'identification, de déclaration, d'enregistrement, de traitement, de résolution et de sanction des conflits d'intérêts. Son champ d'application englobe tous les agents publics, y compris les PHFE. La Décision n° 714/2004 du Conseil des ministres « sur

<sup>19</sup> Décision n° 506/2017 du Conseil des ministres.

<sup>20</sup> [www.drejtesia.gov.al](http://www.drejtesia.gov.al)

les activités extérieures et l'acceptation de cadeaux par un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles » s'applique, elle aussi, à tous les agents publics. Ce cadre est complété par la Loi n° 9049/2003 « sur la déclaration de patrimoine », la Loi n° 138/2015 « sur la garantie de l'intégrité des personnes élues, nommées ou exerçant des fonctions publiques » (dite Loi de décriminalisation), ainsi que les lois et décisions fixant des règles d'éthique, telles que la Loi n° 9131/2003 « relative aux règles de déontologie dans l'administration publique », la Décision n° 830/2013 « sur le Code de conduite ministériel » et la Décision n° 61/2018 de l'Assemblée nationale « sur le Code de conduite des députés de l'Assemblée ».

56. L'EEG apprécie ce cadre législatif complet et ambitieux qui couvre les aspects les plus importants de la lutte contre la corruption. Il convient de placer désormais l'accent sur la cohérence globale et la mise en œuvre effective de ces normes, sur le renforcement des capacités des organes chargés de veiller à leur application et sur l'adoption d'une approche volontariste en matière de contrôle tant administratif que judiciaire. Certains interlocuteurs considèrent que les diverses normes sont quelque peu dispersées et difficiles à appliquer par tous les acteurs concernés. D'aucuns craignent que toutes les personnes concernées par cette législation n'aient pas une connaissance suffisante des normes qu'elles sont censées appliquer.

57. Ainsi, l'EEG a éprouvé quelques difficultés à établir les rôles et responsabilités respectifs des divers organes chargés de contrôler les déclarations sur l'honneur des PHFE relatives à leurs intérêts privés.

58. La complexité du système expliquerait les tâtonnements entachant les procédures et le fait que ces dernières ne soient pas toujours menées à leur terme. Force est de constater l'absence de succès pouvant être mis en exergue en matière de contrôle de l'intégrité des PHFE : un constat de nature à ébranler la confiance du public dans le système de lutte contre la corruption dans son ensemble.

59. Une présentation et une articulation plus cohérentes de l'ensemble des normes existantes visant à garantir l'intégrité des PHFE permettraient à ces dernières, aux pouvoirs publics chargés de soutenir et de contrôler leur application et au grand public d'avoir plus une vue d'ensemble des règles applicables. Une telle mesure faciliterait l'application concrète de ces normes, une supervision efficace de celles-ci et, le cas échéant, l'application effective des sanctions prévues en cas de violation.

60. **C'est pourquoi le GRECO recommande d'harmoniser et d'accroître la cohérence intrinsèque du cadre juridique et institutionnel relatifs à la lutte contre la corruption et à l'intégrité des agents publics, en particulier en ce qui concerne les PHFE ; notamment en compilant les normes et règles dans un manuel, et en mettant à disposition des lignes directrices relatives aux obligations pesant sur chaque catégorie et au rôle de chaque organe compétent.** Cette recommandation vaut également pour la police.

#### *Code de conduite*

61. Les réponses au questionnaire mentionnent le Code de conduite à l'usage des parlementaires<sup>21</sup>, lequel s'applique également au Premier ministre, au Vice-Premier ministre et aux ministres lorsque ceux-ci exercent aussi un mandat parlementaire. Ce Code régit la conduite des intéressés à la fois dans le cadre et hors du cadre de leurs activités parlementaires. Il vise tous les aspects de la vie publique des parlementaires et énonce les grands principes en matière

---

<sup>21</sup> Décision de l'Assemblée nationale n° 61/2018

d'éthique, y compris l'obligation pour les intéressés d'éviter les conflits entre leurs intérêts privés et ceux de leurs fonctions et l'interdiction de profiter de leur poste à des fins personnelles<sup>22</sup>. Le Code a été complété en septembre 2018 par un Manuel de conduite au Parlement approuvé par le Bureau du Parlement. Cependant, en dehors des sessions et réunions des commissions parlementaires, ce Code ne s'applique pas aux membres du Conseil des ministres n'exerçant pas parallèlement un mandat parlementaires, ni aux conseillers politiques.

62. Un Code d'éthique ministériel, basé sur la législation susmentionnée<sup>23</sup>, a été approuvé par le Conseil des ministres en 2013 ; il prévoit notamment des règles détaillées sur la transparence et la manière de rendre compte de l'activité, les conflits d'intérêts, les actes interdits en vertu du principe d'intégrité personnelle, l'utilisation de biens publics, le processus de préparation des lois, les incompatibilités et les limitations, l'acceptation de cadeaux et autres faveurs, ainsi que sur les restrictions applicables après la cessation des fonctions.

63. Le Code institue une Commission d'éthique qui doit être créée par un décret du Premier ministre. Cependant, l'EEG n'a été en mesure d'évaluer ni ce Code, ni la composition de la Commission et la manière dont elle a été nommée. La Commission d'éthique peut engager une procédure pour violation éventuelle du Code d'éthique sur la base d'informations diffusées par les media, de plaintes ou de toute autre source licite et interpréter le Code et les normes juridiques régissant la conduite des membres du Conseil des ministres. Tout membre du Conseil des ministres peut solliciter un avis consultatif sur la conduite ou les actions à suivre dans l'exercice de ses fonctions ; cette interprétation peut alors être invoquée par la PHFE en cause dans le cadre d'une procédure disciplinaire, sans pour autant avoir d'effet contraignant dans d'autres affaires analogues. La Commission d'éthique peut proposer au Conseil des ministres des amendements au Code.

64. Le Code prévoit des mesures disciplinaires en cas de violation de ses dispositions, lesquelles sont appliquées par le Premier ministre une fois celui-ci informé par écrit de la conclusion de la Commission d'éthique faisant état de la violation.

65. À la lumière de ces éléments, et à condition que la Commission d'éthique soit effectivement opérationnelle et que sa composition garantisse son équité, le Code d'éthique ministériel apparaît à l'EEG comme de nature à promouvoir l'intégrité auprès des membres du Conseil des ministres, à l'exception du Premier ministre. En effet, l'EEG relève qu'aucune disposition ne prévoit le cas où le Premier ministre lui-même/elle-même violerait le Code, dans la mesure où il/elle est précisément chargé d'appliquer les mesures disciplinaires prévues par cet instrument.

66. L'EEG souligne toutefois que ce Code n'a pas été mentionné dans les réponses au questionnaire d'évaluation, parmi les principales références du cadre normatif, et qu'il n'a été évoqué qu'à titre anecdotique au cours des entretiens conduits sur place. Aucune information n'a été fournie concernant le fonctionnement de la Commission d'éthique et le résultat de ses travaux. Les professeurs de droit rencontrés par l'EEG n'avaient pas non plus connaissance de l'existence du Code. Par conséquent, l'EEG se demande si ce texte essentiel, publié au *Journal officiel* en septembre 2013, est effectivement porté à la connaissance des membres du Conseil des ministres et correctement appliqué et si la Commission d'éthique se réunit régulièrement, examine les cas et prend des décisions disciplinaires.

---

<sup>22</sup> Voir les Rapports du Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO.

<sup>23</sup> Voir plus haut le par. 52.

67. L'EEG s'est vue confirmer par les autorités que les conseillers politiques étaient couverts par les règles appliquées aux employés publics telles que définies en particulier par la Loi N° 9131/2003 « sur les règles de déontologie dans l'administration publique » et d'autres lois (voir para. 38 ci-dessous). Toutefois, comme dans le cas des ministres, aucune information sur la mise en œuvre effective du cadre normatif n'a été fournie à l'EEG concernant par exemple la fréquence à laquelle les unités du personnel des organes de l'administration publique reçoivent en pratique des demandes de conseils de la part de conseillers politiques en proie à des dilemmes éthiques ou sur le nombre des violations établies du cadre normatif.

68. Le GRECO souligne la nécessité de soutenir à la fois les membres du Conseil des ministres et les conseillers politiques dans la mise en œuvre des normes relatives à l'intégrité et, parallèlement, de sensibiliser le public au comportement qu'il est en droit d'attendre des intéressés. Par conséquent, **le GRECO recommande que i) le Code d'éthique ministériel existant soit complété par des directives concrètes en vue de sa mise en œuvre concernant les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, lobbying, etc.) ; ii) le fonctionnement effectif de la Commission d'éthique, ou de tout autre mécanisme crédible doté de pouvoirs de supervision et de sanction soit assuré, y compris à l'égard du Premier ministre ; et iii) les règles éthiques soient complétées par des exemples illustratifs et des mécanismes d'application pour les conseillers politiques.**

#### *Sensibilisation*

69. Des programmes et des activités de formation et de sensibilisation à la promotion de l'intégrité et à la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption, destinés aux hauts fonctionnaires de l'administration centrale, sont organisés par différents organismes, notamment le ministère de la Justice, la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI) et l'École nationale albanaise d'administration. Depuis septembre 2016, l'Albanie a mis en œuvre un projet de jumelage de trois ans financé par l'UE : « *Support to the formulation, coordination and implementation of Anti-Corruption policies* » [Soutien à la formulation, à la coordination et à la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption]. Il semble cependant que ces programmes de formation et de sensibilisation ne concernent ni les membres du Conseil des ministres ni les conseillers politiques. Selon les informations recueillies par l'EEG, certaines PHFE relevant de ces catégories auraient participé occasionnellement à une partie de ces activités, mais aucun programme de formation systématique destiné à ces personnes n'a encore été mis en place. Un tel programme devrait inclure une formation appropriée sur le Code d'éthique ministériel existant, ainsi que sur la législation et le cadre en vigueur en matière de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité.

70. En outre, l'EEG note l'impossibilité pour les PHFE de solliciter des conseils à titre individuel et confidentiel sur les questions liées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts, etc. En effet, les modifications de la législation en 2014 ont introduit une répartition des pouvoirs entre la HIDAACI et les autorités responsables au sein des institutions publiques en ce qui concerne le soutien direct, la formation et les conseils aux fonctionnaires soumis à l'obligation de déclaration de leurs intérêts privés et de leur patrimoine. Par conséquent, la HIDAACI ne dispense des formations qu'aux autorités responsables et non aux fonctionnaires individuels, qui sont censés bénéficier d'une telle assistance de la part de leurs autorités respectives. Des unités chargées de conseiller l'administration publique sur les questions liées à l'intégrité devraient être établies au sein de chaque institution, y compris le Bureau du Premier Ministre et les ministères. Il semble que des telles unités ne fonctionnent pas efficacement et régulièrement.

71. Le GRECO recommande de sensibiliser systématiquement les membres du Conseil des ministres et les conseillers politiques aux questions liées à l'intégrité – et notamment au Code d'éthique ministériel, ainsi qu'à la législation et au cadre relatifs à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité – par le biais de formations régulières, de consignes spécifiques et de conseils confidentiels.

### Transparence et contrôle des activités exécutives du gouvernement

#### *Transparence du processus d'élaboration des lois et de préparation du budget*

72. Chaque ministre peut prendre des décisions revêtant un caractère normatif (actes réglementaires) ou individuel (actes subordonnés), ainsi que formuler des lignes directrices à caractère explicatif et des règles internes. La publication de ces instruments est prévue par la loi. Tous les projets d'actes (sauf ceux revêtant un caractère individuel) sont envoyés au ministre de la Justice aux fins d'évaluation de leur légalité tant sur le plan de la forme que du fond.

73. En cas d'urgence, le Premier ministre peut promulguer des actes normatifs équivalents à la loi afin de prendre des mesures provisoires qui devront être approuvées par l'Assemblée dans un délai de 45 jours (article 101 de la Constitution). Une décision spécifique de la Cour constitutionnelle précise les modalités du recours à cette procédure<sup>24</sup>.

74. La procédure de préparation des projets de loi est régie par la Loi n° 9000/2003 « sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres », depuis l'évaluation préliminaire par les services du ministère concerné jusqu'à l'approbation par le Conseil des ministres. La procédure comprend une phase de consultation (voir ci-dessous).

75. Les discussions au sein du Conseil des ministres sont confidentielles. Les procès-verbaux des réunions, signés par le Secrétaire général, ne sont pas rendus publics. Après chaque réunion, le Secrétaire général rédige un rapport final sur les principales questions examinées, lequel devient public et peut être facilement consulté.

76. La Loi « sur le droit à l'information » prévoit les modalités de publication du *budget* de chaque organisme public. Le budget annuel est approuvé par l'Assemblée le 15 décembre de l'année précédente. Après l'adoption de la Loi de finances, les ministères détaillent l'utilisation des fonds, conformément à l'allocation des fonds approuvée par le ministère des Finances et aux priorités des unités des administrations publiques. Chaque unité au sein de l'administration publique est tenue d'obtenir une confirmation préalable du ministère des Finances pour pouvoir lancer une procédure de passation de marchés d'une ou plusieurs années, de manière à garantir que les fonds censés financer l'acquisition prévue restent dans les limites d'engagement convenues. En 2020, le Parlement a mis en place une sous-commission chargée de suivre l'exécution et le contrôle du budget de l'Etat. Le chapitre III du règlement du Parlement définit la procédure de contrôle du budget de l'Etat et des lois de finance.

77. Les PHFE ne disposent pas de fonds budgétaires qu'ils peuvent utiliser de manière discrétionnaire. Tous les fonds disponibles pour chaque organisme sont distribués sur la base de la Loi de finances annuelle. Les crédits budgétaires destinés à couvrir les besoins extraordinaires font partie du fonds de réserve du Conseil des ministres. La transparence de chaque allocation de ces fonds est garantie par une décision spécifique du gouvernement autorisant leur utilisation, ainsi que par le contrôle exercé par la Cour des comptes.

---

<sup>24</sup> Décision n° 5 de la Cour constitutionnelle rendue le 5 février 2014.

78. La transparence et la supervision des activités du gouvernement central résultent de la préparation, l'approbation et la publication<sup>25</sup> du budget adopté, des rapports publiés en cours d'année, des rapports semestriels et des rapports de fin d'année. Les rapports de suivi budgétaire sur les résultats financiers, les produits et les objectifs politiques – effectués pour chaque ministère – sont soumis trimestriellement et annuellement au ministère des Finances et publiés sur le site Web de ce dernier ainsi que sur celui du ministère concerné.

### *Accès à l'information*

79. L'accès aux informations publiques est garanti par la Constitution<sup>26</sup>. Les informations sur le comportement attendu des PHFE sont mises à la disposition du grand public en vertu de la loi<sup>27</sup>. Les organismes du secteur public doivent mettre en œuvre des *programmes de transparence institutionnelle*, en recourant notamment à des sites Web. Chaque ministère doit publier sur son propre site Web des informations de base sur son organisation et son fonctionnement. Ces informations doivent inclure un organigramme, les normes applicables, les procédures de demande d'information, les procédures de recours contre les refus de communiquer une information, des données sur le personnel (y compris le salaire s'agissant des fonctionnaires du ministère soumis à l'obligation de déclarer leur patrimoine), la description des procédures de sélection, les pouvoirs et les tâches des hauts fonctionnaires, les mécanismes de suivi et de contrôle, ainsi que des données budgétaires. Il existe également une procédure permettant de fournir des informations publiques sur demande, sans que cette demande ne doive être motivée. Les organismes du secteur public sont tenus d'informer le demandeur s'ils détiennent ou non les informations demandées, ainsi que de justifier tout refus par écrit en précisant les voies de recours<sup>28</sup>. Chaque organisme du secteur public doit également créer et archiver une copie numérique de son site Web officiel.

80. Pourtant, selon certains des interlocuteurs de l'EEG, les informations fournies par certains ministères sont rares et la qualité du contenu des sites Web n'est pas satisfaisante.

81. Le processus de divulgation et de *consultation publique sur les projets de loi*, les documents relatifs aux projets stratégiques nationaux et locaux, ainsi que les politiques présentant un intérêt manifeste pour le public, est régi par la Loi n° 146/2019 « sur la consultation publique ». Ce processus est contrôlé par le Bureau du Premier Ministre. Le Registre électronique des annonces et consultations publiques publie tous les projets de loi. Des consultations directes et des réunions publiques avec les parties intéressées (souvent la société civile) peuvent être organisées. À l'issue de la consultation publique, les avis et recommandations sont recueillis de manière structurée et transparente par le coordonnateur de cette procédure au sein de l'organisme public concerné. Ils sont ensuite examinés par l'instance publique chargée de rédiger le projet de loi.

82. En dehors de ce système, le Parlement tient des consultations publiques impliquant les parties prenantes et la société civile (81 auditions sur le processus législatif ont eu lieu en 2019). Les autorités indiquent par exemple que la commission des questions juridiques, de l'administration publique et des droits de l'Homme a entendu 166 représentants de la société civile en 2019 et qu'environ 70% des amendements proposés par les parties prenantes et la société civile ont été examinés par cette commission.

---

<sup>25</sup> <http://www.financa.gov.al/al/legjislacioni/buxheti-thesari-borxhi/buxheti>

<sup>26</sup> Article 23.

<sup>27</sup> Loi n° 119/2014 sur le droit à l'information.

<sup>28</sup> Loi n° 44/2015 sur le Code de procédure administrative.

83. L'EEG a reçu la confirmation que le Registre a commencé à fonctionner : 222 projets ont été publiés sur la période 2017-2020, consultés par plus de 145 000 visiteurs. Cependant, certains interlocuteurs de la société civile ont indiqué à l'EEG que ce système devrait être utilisé encore plus fréquemment. Dans un souci d'efficacité du processus de consultation, les parties intéressées habituelles (en particulier les ONG spécialisées) préféreraient recevoir des annonces et être associées plus directement à la consultation. En outre, les mêmes interlocuteurs ont allégué que le délai légal de 20 jours (pouvant être étendu à 40 jours si le projet est particulièrement complexe ou d'une importance particulière) pour la consultation sur les projets de loi n'est pas toujours respecté dans la pratique ; ainsi, dans certaines situations, les textes seraient mis à la disposition des parties concernées deux à trois jours seulement avant la date limite ou l'annonce d'une réunion de consultation.

84. La loi prévoit la possibilité de mettre en œuvre le processus de consultation publique pour certains actes administratifs individuels ou normatifs et rend ce processus obligatoire pour les règlements qui approuvent des documents stratégiques. Selon les autorités, les règlements sont publiés sur les sites Internet des autorités publiques compétentes. Cependant, des membres de la société civile ont fait part d'une préoccupation spécifique concernant l'accès à la législation secondaire. Selon les interlocuteurs de l'EEG, il n'existe aucune obligation légale de publier une partie des projets de texte relevant de cette législation secondaire, lesquels ne font pas l'objet d'un processus de consultation publique. Ceci pourrait entraîner des contradictions entre différentes normes. En outre, certaines questions couvertes par les règlements pourraient présenter un grand intérêt pour le public.

85. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures complémentaires soient prises pour rendre plus efficace pour les personnes particulièrement concernées le processus de consultation sur les projets de législation primaire et secondaire ayant un intérêt public spécifique, notamment par le biais de sites internet officiels plus conviviaux.**

#### *Tiers et lobbyistes*

86. Le Code d'éthique parlementaire prévoit l'accréditation des lobbyistes, groupes d'intérêts et organisations de la société civile œuvrant au sein du Parlement<sup>29</sup>. Toutefois, la législation albanaise ne régit pas les contacts des PHFE avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer le processus décisionnel du gouvernement, et il n'existe aucune initiative législative connue visant à traiter cette question. L'EEG a relevé que certains représentants du gouvernement perçoivent qu'il n'est pas nécessaire de réglementer leurs relations avec les tiers. Il serait ainsi admis que le gouvernement ne saurait être influencé par des tiers, dans la mesure où il n'a pas la compétence d'adopter les lois. D'autre part, les membres de la société civile ont souligné le manque de transparence entourant l'influence du secteur privé sur les politiques, les projets ou les projets de loi du gouvernement et rappelé la nécessité de réglementer cette question. Selon l'EEG, il n'est un secret pour personne que, dans le monde des affaires, des contacts directs pourraient facilement avoir lieu entre les représentants d'entreprises privées souhaitant développer leurs activités et les membres du gouvernement chargés de gérer les différents secteurs de l'économie et de la société en les réglementant, en prenant des décisions impliquant des priorités et des dépenses budgétaires, en élaborant des lois, etc. Par ailleurs, d'autres types de groupes de pression, représentant divers besoins sociaux, n'étant pas nécessairement liés au monde des affaires, pourraient essayer eux aussi d'influencer les membres du gouvernement afin de promouvoir certaines politiques à leur avantage. Dans tous les cas, le principal est d'assurer la

---

<sup>29</sup> Voir le rapport de Quatrième Cycle d'évaluation du GRECO.

transparence de ces contacts et d'éviter l'apparition de conflits d'intérêts, d'où la nécessité d'une réglementation.

**87. Le GRECO recommande que (i) des règles détaillées régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions exécutives entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs du gouvernement et autres activités soient mises en place ; et (ii) une transparence suffisante soit assurée sur l'objet de ces contacts (formels et informels), l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte desquelles des contacts ont eu lieu, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours de ces discussions.**

#### *Mécanismes de contrôle*

88. Toute personne physique ou morale invoquant la violation d'un droit ou d'un intérêt légitime peut *contester auprès du Premier ministre* l'acte d'un ministre ou du directeur d'un organisme relevant de la responsabilité du Premier ministre<sup>30</sup>. Le Premier ministre peut, de sa propre initiative ou à la demande des parties intéressées, constater les violations de la Constitution, des lois ou des actes du Conseil des ministres et suspendre l'exécution des actes d'un ministre ou d'un responsable d'un organisme central.

89. L'article 131 de la Constitution prévoit que la Cour constitutionnelle se prononce, entre autres, sur la compatibilité des actes normatifs avec la Constitution et avec les accords internationaux, sur les désaccords entre les différents organes du gouvernement, ainsi qu'entre le gouvernement central et les collectivités locales, et qu'elle statue aussi sur les plaintes des particuliers relatives à tout acte des pouvoirs publics violant des droits et libertés fondamentaux garantis par la Constitution. Les actes normatifs du Conseil des ministres peuvent faire l'objet d'un recours devant la *Cour administrative d'appel*, à l'exception des litiges relatifs aux actes juridiques normatifs subordonnés qui relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle<sup>31</sup>. Les litiges résultant d'actes administratifs individuels, d'actes juridiques normatifs et de contrats administratifs publics relèvent de la compétence des *tribunaux administratifs*<sup>32</sup>.

90. Le *ministre des Finances* est responsable de la coordination générale, ainsi que de l'harmonisation et du contrôle de l'activité d'audit interne des unités du secteur public. Il s'appuie pour ce faire sur le Conseil de contrôle interne des finances publiques et sur la structure chargée d'harmoniser l'audit interne du ministère des Finances. Cette dernière, de même que les unités d'audit interne, doivent coopérer avec la Cour des comptes sur la base des principes de coopération permanente, d'engagement, de compréhension et de confiance mutuelle. Le ministère des Finances remet un rapport annuel au gouvernement.

91. L'essentiel du contrôle externe du budget national et des performances effectives des organes de l'Etat est assuré par i) la *Cour des comptes* qui remet un rapport annuel au Parlement<sup>33</sup> et ii) le sous-comité, qui fait partie de la Commission parlementaire permanente de l'économie et des finances créée dans le seul but de surveiller, contrôler et exécuter le budget de l'Etat. La Cour des comptes supervise l'activité économique des organes de l'Etat, présente à l'Assemblée un rapport sur l'exécution du budget central et son avis sur le rapport du Conseil des ministres concernant les dépenses et informe l'Assemblée des résultats des audits. Ses vérifications portent

<sup>30</sup> Code de procédure administrative.

<sup>31</sup> Article 8 de la Loi n° 49/2012 sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs et le règlement des litiges administratifs, telle que modifiée.

<sup>32</sup> Article 7 de la Loi n° 49/2012.

<sup>33</sup> Loi n° 154/2014.

sur la conformité, la légalité, la régularité, la gestion financière, la comptabilité, ainsi que sur l'économie et l'efficacité de la gestion des fonds publics ou des biens de l'État. La Cour des comptes publie des conclusions et recommandations à l'issue de ses audits<sup>34</sup>. En outre, un mécanisme qui suit l'utilisation du budget conformément à la recommandation de la Cour des comptes et en suivant ses rapports annuels a été mis en place (voir également paragraphe 94.)

92. La *Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts* (HIDAACI), en plus d'assumer un rôle essentiel en matière de contrôle des déclarations individuelles de patrimoine et d'intérêts privés (voir ci-dessous), exerce des compétences de contrôle sur les autorités responsables de l'accomplissement de leurs devoirs et responsabilités, afin d'améliorer la performance des organes administratifs dans l'exercice de ces fonctions.

93. L'*Ombudsman* défend les droits, libertés et intérêts juridiques des individus contre les actes illicites ou omissions des organes de l'administration publique<sup>35</sup>. Il/elle peut ouvrir une enquête sur des cas individuels de sa propre initiative ou sur demande en rapport avec des violations de droits et libertés ou d'intérêts légitimes découlant d'actes irréguliers de l'administration publique. L'Ombudsman peut soumettre au Service de l'administration publique des recommandations visant à remédier aux violations constatées. En 2018, l'Ombudsman a adressé 171 recommandations aux organes de l'administration publique (aux niveaux central et local). Selon les informations recueillies par l'EEG, les réponses tardives et inadéquates restent problématiques pour l'Ombudsman.

94. Un *mécanisme interinstitutionnel* composé de 24 commissions constitutionnelles indépendantes contrôle le gouvernement central et formule des recommandations par l'intermédiaire du Parlement. Une plateforme interinstitutionnelle en ligne a été mise en place pour fournir des informations sur le niveau de mise en œuvre des recommandations adressées au pouvoir exécutif.

95. Le *Parlement* exerce un contrôle direct sur les membres du gouvernement par le biais des instruments de contrôle parlementaire prévus par la Constitution et le Règlement intérieur de l'Assemblée, y compris en ce qui concerne la prévention et la répression de la corruption. Les parlementaires peuvent poser des questions, adopter des motions de débat, organiser des auditions des membres du Conseil des ministres ou de leurs conseillers politiques et adresser des demandes d'information à l'administration centrale et aux institutions publiques. Le Parlement a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de nommer une commission d'enquête pour examiner une question spécifique<sup>36</sup>. Les conclusions des commissions d'enquête ne sont pas contraignantes, mais peuvent être notifiées au Parquet. Les autorités ont donné l'exemple d'une commission d'enquête mise en place en 2016 pour enquêter sur la mise en œuvre des procédures de privatisation, qui a conclu qu'un certain nombre de hauts fonctionnaires avaient commis des actes illégaux et avait donc soumis l'affaire au parquet – l'affaire est actuellement pendante devant la Cour d'appel. Les autorités ont également mentionné l'établissement de deux commissions d'enquête concernant l'intégrité d'anciens ministres dans l'exercice de leurs fonctions<sup>37</sup>. Les autorités ont indiqué que ces commissions d'enquête n'avaient pas fonctionné en raison de la démission de certains parlementaires.

---

<sup>34</sup> [www.klsh.org.al](http://www.klsh.org.al)

<sup>35</sup> Article 60 de la Constitution.

<sup>36</sup> Article 77 de la Constitution et article 25 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

<sup>37</sup> Décisions n° 30/2018 et n° 24/2019

96. L'EEG note qu'aucune procédure de contrôle parlementaire n'ont pas toujours été conduits à une décision définitive, les travaux des commissions ayant été dans certains cas annulés pour des raisons politiques (démission de certains parlementaires par exemple). Aux yeux d'une partie des interlocuteurs de l'EEG, cette situation contribue à saper la confiance du public dans les politiques de lutte contre la corruption. L'EEG ne peut que conclure que le contrôle parlementaire, tel qu'il est pratiqué actuellement, semble plutôt limité.

### Conflits d'intérêts

97. La Loi n° 9367/2005 « sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques » définit les notions d'intérêt privé et de conflit d'intérêts. La loi couvre les personnes occupant une fonction officielle dont certains intérêts privés directs ou indirects affectent, pourraient affecter ou semblent affecter de façon inappropriée l'exercice de leurs responsabilités et fonctions publiques. Les restrictions relatives aux intérêts privés peuvent également s'appliquer au conjoint, au partenaire, aux enfants majeurs, aux parents de la personne publique et à ceux du conjoint ou du partenaire.

98. La loi prévoit quatre circonstances dans lesquelles un agent public doit remplir une déclaration d'intérêts privés. Tout agent, y compris une PHFE ou un agent de la police occupant une haute fonction, doit remplir une déclaration en plusieurs circonstances : lors de son entrée en fonction, chaque année tant qu'il reste en service et une dernière fois après la cessation de ses fonctions. Ces déclarations d'intérêts sur l'honneur sont envoyées à la HIDAACI. De plus, l'agent concerné doit faire une déclaration sur l'honneur au cas par cas (déclaration *ad hoc*) lorsqu'il est confronté à une situation pouvant entraîner un conflit d'intérêts. L'intéressé doit en outre faire une déclaration *ad hoc* à la demande de son/sa supérieur-e ou de l'instance supérieure. Les données recueillies dans les déclarations sont mises à la disposition du public, tout en respectant la législation sur la protection des données à caractère personnel. Les déclarations d'intérêts privés doivent être publiées sur le site Web de la HIDAACI ([www.ildkpkj.al](http://www.ildkpkj.al)). Le système devrait être pleinement opérationnel en 2021 (voir le paragraphe 119 ci-dessous).

99. La loi prévoit qu'aucun membre du Conseil des ministres ne peut prendre part à l'examen d'une affaire s'il/elle a un intérêt personnel dans celle-ci ou en présence de doutes sérieux quant au risque qu'il/elle fasse preuve de partialité. La demande de non-participation à la prise de décision sur la question examinée doit être soumise – avant ou pendant la réunion du Conseil des ministres – au Premier ministre par le membre du Conseil concerné ou par un autre membre ayant eu connaissance d'un conflit d'intérêts potentiel. La décision de non-participation d'un ministre à la décision doit être consignée au procès-verbal de la réunion. Toutefois, les autorités albanaises ont indiqué à l'EEG qu'aucun procès-verbal de réunion du Conseil des ministres ne fait état de la non-participation d'un ministre à une décision, que ce soit de la propre initiative de l'intéressé ou sur la base de l'expression de doutes quant à son impartialité. Il semble improbable à l'EEG qu'aucune situation de conflit d'intérêts concernant un membre du Conseil des ministres ne soit apparue depuis l'adoption de la loi en 2005. Par conséquent, l'EEG doute fortement que la loi soit effectivement appliquée. Comme indiqué plus haut (voir la recommandation du GRECO au paragraphe 60), ceci tendrait aussi à prouver que le cadre législatif existant pour prévenir et combattre la corruption parmi les PHEF n'existe que sur le papier et n'est pas correctement mis en œuvre, entraînant un manque de cohérence dans le corpus de normes et un manque de sensibilisation des parties concernées.

**100. Le GRECO recommande que l'abstention d'un ministre ou d'un vice-ministre de participer à une décision du Conseil des ministres en raison d'un conflit d'intérêts potentiel soit effectivement consignée dans le procès-verbal de réunion conformément à la loi.**

101. Le système de déclaration initiale étant un système mixte comprenant également la déclaration de patrimoine, les déclarations d'intérêts comprennent les obligations prévues par la loi en matière de divulgation des actifs et des obligations financières (voir ci-dessous). En principe, toutes les déclarations se font par écrit.

102. La loi prévoit la procédure et les dates de vérification de ces déclarations ainsi que les sanctions applicables en cas de non-déclaration ou de fausse déclaration. Toute violation des obligations énoncées dans la loi, pour autant qu'elle ne constitue pas une infraction pénale, est considérée comme une infraction administrative et à ce titre passible d'une sanction/amende en vertu du Code de procédure administrative. Le Code pénal (article 257) prévoit une mise en cause pénale en cas de bénéfices obtenus illégalement dans le cadre d'un conflit d'intérêts.

103. Plusieurs institutions sont compétentes en ce qui concerne la gestion des déclarations : l'unité ou la structure responsable au sein de l'organisme public (généralement le Service des ressources humaines) joue un rôle actif et assume l'obligation de recueillir les déclarations des agents publics et, dans les délais prescrits par la loi, de transmettre ces déclarations à la HIDAACI. Ensuite, la HIDAACI administre, enregistre les déclarations d'intérêts privés et effectue la vérification des déclarations administratives et les enquêtes administratives y relatives. Le rôle des autorités responsables de chaque institution publique est plus important dans la gestion des déclarations au cas par cas ; dans ce cas, ils collectent les informations, vérifient leur crédibilité et font connaître les informations collectées aux fins de contrôle aux personnes concernées pour leur permettre de réagir. En ce qui concerne les déclarations au cas par cas (déclarations *ad hoc*), l'EEG ne sait pas clairement dans quelle mesure ce système s'applique également en pratique aux membres du Conseil des ministres et aux conseillers politiques dans la mesure où, selon les représentants des autorités qu'elle a rencontrées, les services des ressources humaines des différents ministères n'avaient pas enregistré la moindre déclaration *ad hoc* de conflit d'intérêts.

104. La HIDAACI a rédigé, approuvé et publié les instructions et consignes requises pour la mise en œuvre du cadre législatif relatif à la déclaration et au contrôle des conflits d'intérêts. Tous ces textes peuvent être facilement consultés sur son site Web officiel. Pendant la visite sur place, les représentants de la HIDAACI ont déclaré à l'EEG qu'en sa qualité d'autorité responsable de l'application de la loi, celle-ci entretient une relation très étroite avec les instances compétentes – les Services des ressources humaines – des institutions publiques ; en particulier, elle leur fournit des instructions, des conseils et une formation et peut aussi, à leur demande, rendre des avis. Il appartient ensuite à chaque instance compétente de répercuter ces conseils et lignes directrices aux agents publics au sein de ces instances.

105. L'EEG note que le cadre général des déclarations d'intérêts privés, que celles-ci soient faites régulièrement dans l'exercice des fonctions ou sur une base *ad hoc*, s'applique aussi aux membres du Conseil des ministres et à leurs conseillers. Toutefois, il n'existe pas d'exemples concrets de PHFE ayant été obligées de se retirer d'un dossier ou d'une discussion spécifique en raison d'un conflit d'intérêts spécifique, ce qui laisse planer des doutes quant à l'efficacité du système dans la pratique.

106. Les autorités n'ont pas été en mesure de fournir une image claire de la manière dont les dispositions relatives aux conflits d'intérêts sont appliquées dans la pratique par les PHFE, y compris les conseillers politiques ; elles n'ont pas clarifié s'ils sont suffisamment guidés et sensibilisés – notamment lorsqu'ils doivent déposer une déclaration au cas par cas, ou s'il leur est expliqué comment réagir face à une éventuelle situation de conflit d'intérêts. Certains interlocuteurs ont également estimé que davantage d'orientations sur l'application des règles de conflit d'intérêts devraient leur être fournies. L'EEG est convaincue que l'application de règles

complexes relatives à la prévention des conflits d'intérêts et la divulgation du patrimoine des ministres, vice-ministres et conseillers politiques doit être facilitée par des orientations appropriées pour permettre leur mise en œuvre en pratique. Elle renvoie sur ce point à la recommandation formulée au paragraphe 60.

### **Interdiction ou restriction de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

107. En vertu de la Constitution (article 103), les ministres ne peuvent exercer aucune autre fonction au sein de l'administration ou d'une entreprise à but lucratif. La Loi n° 9367/2005 « sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques » complète ce dispositif et prévoit une prévention des conflits d'intérêts continus : les ministres et vice-ministres ne peuvent exercer aucune fonction de direction dans des organisations à but lucratif ou non lucratif, des syndicats ou des organisations professionnelles ou toute autre organisation, sauf si leur fonction de ministre elle-même l'exige. Ils ne peuvent pas non plus exercer d'activités privées générant des revenus ni détenir des actions ou des parts de capital d'une société commerciale avec le plein exercice des droits dérivant de cette détention.

108. Les conseillers politiques sont des salariés à plein temps soumis à la législation applicable aux hauts fonctionnaires<sup>38</sup>. Le Conseil des ministres précise les critères permettant de déterminer si une activité extérieure est admissible ou non. Les conseillers politiques ne peuvent pas exercer d'activités extérieures qui : entravent l'exercice de leurs fonctions officielles ; sont en contradiction avec le but et les objectifs de leur poste ou nuisent à l'image de l'administration publique. En outre, ils ne peuvent pas exercer d'activités extérieures dès lors qu'un conflit d'intérêts avec leur poste en résulterait ou semblerait en résulter. Ils ne peuvent pas exercer d'activités privées générant des revenus et ne peuvent pas non plus être membres d'un organe de gestion d'une organisation à but lucratif ou d'une ONG œuvrant dans un domaine qui recoupe leur sphère de compétence. Ils peuvent détenir, avec le plein exercice des droits dérivant de cette détention, des actions ou des parts de capital d'une société commerciale à condition que les activités de cette dernière ne relèvent pas d'un secteur entrant dans leur sphère de compétence. Les activités extérieures sont en principe autorisées dans le domaine de l'enseignement, de la culture, des activités sociales ou du sport. Les conseillers politiques ne peuvent pas intervenir en qualité d'experts devant les tribunaux ou représenter des personnes physiques ou morales, des organisations nationales ou étrangères, sans autorisation spécifique. Dans tous les cas, l'exercice d'activités extérieures doit être autorisé par la hiérarchie. En principe, les conseillers ne sont pas rémunérés pour leurs activités extérieures lorsque celles-ci sont liées à leurs fonctions principales. Ils doivent informer sans délai leur hiérarchie en cas de doute sur un éventuel conflit d'intérêts.

#### *Contrats avec les autorités de l'État*

109. Selon la Loi n° 9367/2005, une PHFE ne peut pas conclure de contrats ou sous-traiter avec une entreprise publique si elle détient, activement ou passivement, des actions ou des parts du capital de celle-ci, joue un rôle fondamental dans son processus décisionnel en ce qui concerne l'évaluation des fournisseurs et des offres et la détermination des termes du contrat, ou possède

---

<sup>38</sup> Loi n° 9131 du 08.09.2003 relative aux règles de déontologie dans l'administration publique, Loi n° 152/2013 sur les fonctionnaires et Décision n° 714/2004 du Conseil des ministres sur les activités extérieures et l'acceptation de cadeaux par un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles, tous instruments régissant les incompatibilités et les activités extérieures. Voir aussi la Loi n° 9367/2005 sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques, laquelle énonce des limitations ou des interdictions en matière de possession d'actions ou de parts du capital de sociétés commerciales.

d'autres intérêts privés. Des dérogations à ces interdictions sont prévues dans des cas exceptionnels à condition que la fonction l'exige, que la HIDAACI exerce un contrôle et que le cas soit rendu public. Ces règles s'appliquent également à toute personne à laquelle l'agent public est lié par une relation d'intérêt.

#### *Cadeaux*

110. Le Code d'éthique ministériel énonce l'interdiction générale pour les membres du Conseil des ministres de recevoir des cadeaux, des faveurs, des promesses ou un traitement préférentiel en relation avec leurs fonctions officielles, tout en prévoyant des exceptions spécifiques à cette règle. Les cadeaux à caractère symbolique, au sens prêté à ce terme par la loi et par le Code, échappent à cette règle. Le même Code contient des règles sur la manière de réagir en cas de doute (demander conseil au comité d'éthique ou à la HIDAACI) et prévoit la consignation des cadeaux reçus dans un registre tenu par le secrétaire général du ministère concerné. Les institutions concernées ne sont pas obligées de publier des informations sur les cadeaux.

111. L'EEG a reçu l'assurance que les règles<sup>39</sup> applicables aux agents publics en matière de gestion des cadeaux valent également pour les conseillers politiques. Ces règles contiennent un chapitre relatif aux offres, cadeaux et autres faveurs, qui énonce une définition des cadeaux et les critères de leur acceptabilité. Un agent public peut détenir un cadeau autorisé sans être tenu de le déclarer dès lors que la valeur de celui-ci ne dépasse pas 10 000 ALL (soit 80 EUR). L'intéressé ne peut en aucun cas accepter d'argent. En cas de doute, la valeur d'un cadeau est estimée par l'unité des ressources humaines de l'organisme où l'agent travaille, et ceux dont la valeur s'avère supérieure à 10 000 ALL sont envoyés à l'unité chargée de procéder à leur inventaire. La Loi n° 152/2013 « sur les fonctionnaires » prévoit des mesures disciplinaires en cas d'acceptation d'avantages directs ou indirects sous forme de cadeaux, de faveurs, de promesses ou de traitements préférentiels. Aux yeux de l'EEG, le cadre normatif relatif aux cadeaux paraît approprié. Il serait pourtant souhaitable de donner des orientations supplémentaires quant à la question des cadeaux en relation avec la recommandation ii, la distinction entre un cadeau qui peut être accepté et un cadeau qui ne doit pas l'être n'étant pas toujours facile à établir et le respect de ces dispositions n'étant pas facile à contrôler. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation iii (paragraphe 68).

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

112. Le Code pénal définit un cadre et des sanctions pour empêcher les PHFE d'exercer une influence illicite et de faire un usage abusif de fonds ou de biens publics en échange d'avantages directs ou indirects, y compris dans le cadre de campagnes électorales.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

113. Le Code d'éthique ministériel, de même qu'un corpus de normes juridiques (Loi sur les fonctionnaires, Loi relative aux règles de déontologie dans l'administration publique, Code du travail, Code de procédure administrative), définissent le cadre de prévention de l'utilisation abusive d'informations confidentielles par des PHFE.

---

<sup>39</sup> Décision n° 714/2004 du Conseil des ministres sur les activités extérieures et l'acceptation de cadeaux par un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles, adoptée en vertu de la Loi n° 9131/2003 relative aux règles de déontologie dans l'administration publique.

## *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

114. Le Code d'éthique ministériel (article 37) organise les limitations pesant sur les membres du Conseil des ministres quand ils quittent leurs fonctions publiques. Les intéressés ne peuvent pas être nommés à des postes de direction ou être impliqués dans le contrôle d'entreprises commerciales, publiques ou privées, pendant un an si, au cours des deux années précédant la fin de leur mandat public, ils ont été directement impliqués dans l'activité commerciale de ces entreprises. La Commission d'éthique peut émettre une décision écrite formelle concernant des exceptions à ces limitations. L'EEG rappelle cependant ses préoccupations quant à l'application concrète de ce Code et au fonctionnement efficace de la Commission d'éthique (voir les paragraphes 61 et suivants ci-dessus).

115. L'EEG n'a pas reçu d'informations claires concernant les restrictions pesant sur les conseillers politiques après la cessation de leurs fonctions. Les seules règles posées par la législation en la matière semblent être celles fixées par la Loi n° 9131/2003 « relative aux règles de déontologie dans l'administration publique », qui interdit à tout agent public (qui, selon les autorités, se référant à l'article 2 de la loi, comprend les conseillers politiques) d'utiliser des informations obtenues dans le cadre de l'exercice de ses fonctions à des fins personnelles. Pendant une période de deux ans à compter de son départ de la fonction publique, tout ancien agent a l'interdiction de représenter une personne ou organisation dans un litige ou dans des relations commerciales avec l'administration publique, en relation directe ou indirecte avec l'emploi qu'il exerçait. L'EEG estime que ces règles devraient être rendues plus explicites en ce qui concerne l'interdiction d'être recruté dans des secteurs spécifiques pendant une certaine période lorsqu'un lien peut être établi entre les activités précédemment exercées par le conseiller politique et celles du secteur concerné. Un cadre juridique clair sur les restrictions applicables aux conseillers politiques après la cessation de leurs fonctions renforcerait l'ensemble des règles garantissant l'intégrité des intéressés. Ces règles devraient inclure des mécanismes de contrôle, tant pour les ministres que pour les conseillers, afin de garantir l'efficacité du régime d'interdiction.

116. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à l'application de règles explicites en matière de restrictions après la cessation des fonctions à la fois aux membres du Conseil des ministres et aux conseillers politiques et qu'un mécanisme efficace d'application de ces règles soit mis en œuvre concernant l'ensemble des PHFE.**

## **Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts**

### *Obligations de déclaration/divulgarion*

117. Les modalités de déclaration de patrimoine et d'intérêts privés sont fixées par la Loi n° 9049/2003 « relative à la déclaration et au contrôle du patrimoine et aux obligations financières des élus et de certains agents publics ». Les PHFE, ainsi que les personnels de police, doivent déclarer leurs avoirs à la Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI) à plusieurs étapes de leur carrière : lors de leur entrée en fonction (dans un délai de 30 jours), chaque année (avant le 31 mars) durant l'exercice de leurs fonctions et au moment de quitter leurs fonctions (dans un délai de 15 jours).

118. Les PHFE doivent déclarer tous leurs actifs cumulés, biens immobiliers et mobiliers, cadeaux d'une valeur supérieure à 10 000 ALL, leur passif et autres intérêts, ainsi que leur participation à des activités génératrices de revenus. La déclaration doit inclure les actifs de la PHFE et de sa famille proche (conjoint/conjointe, partenaire et enfants adultes). Lorsque les biens des membres

de la famille sont répartis et enregistrés comme tels auprès d'un organisme officiel ou d'une instance judiciaire, une déclaration doit être présentée séparément par chacun des intéressés. Les agents publics (et les membres de leur famille proche) sont responsables de l'authenticité et de l'exactitude des informations figurant dans la déclaration. Chaque déclaration doit être consignée dans un registre officiel et publiée sur le site Web de la HIDAACI ([www.ildkpkj.al](http://www.ildkpkj.al)).

119. La mise en place d'une plate-forme électronique bénéficie du soutien de l'Union européenne et d'autres donateurs internationaux, afin que les PHFE puissent déclarer en ligne leurs actifs et leurs intérêts privés à la HIDAACI. Toutefois, cette plate-forme ne sera opérationnelle qu'en 2021. Selon les autorités rencontrées, la phase pilote devait être finalisée afin que la plate-forme soit opérationnelle courant 2020 : le logiciel est déjà en place, les opérateurs ont été formés et le *crash test* a été réalisé avec succès. L'EEG ne voit aucun obstacle à ce que le système devienne opérationnel plus rapidement, ce qui serait très utile pour aider la HIDAACI à s'acquitter de ses nombreuses tâches ainsi qu'à renforcer son efficacité et sa crédibilité. Par conséquent, **le GRECO recommande que la plate-forme électronique mise en place pour la déclaration et la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts privés devienne opérationnelle aussitôt que possible.**

#### *Mécanismes de contrôle*

120. La HIDAACI est chargée de vérifier toutes les déclarations de patrimoine. Cet organisme indépendant est entré en activité en 2003<sup>40</sup>. Sous la responsabilité de l'Inspecteur général, elle gère ces déclarations et procède à leur vérification. La HIDAACI rend compte chaque année au Parlement, mais aussi au cas par cas lorsque ce dernier en fait la demande. Elle peut en outre réclamer une audition au Parlement. Elle publie ses rapports annuels sur son site Web<sup>41</sup>, qui incluent des informations sur son rôle en matière de prévention et de sensibilisation. La HIDAACI gère et améliore également les politiques et les mécanismes de prévention et d'évitement des conflits d'intérêts (voir les paragraphes 97 et suivants ci-dessus). Elle contrôle et conseille les mécanismes chargés d'encadrer le régime applicable aux lanceurs d'alerte<sup>42</sup>.

121. La HIDAACI est habilitée à ordonner la vérification de l'exactitude d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts privés. S'agissant de vérifier les revenus indiqués dans la déclaration, elle peut demander des informations à toute institution publique ou personne privée. Chaque déclaration fait l'objet de vérifications mathématiques et logiques. Ce processus d'audit est effectué au cours de l'année civile du dépôt de la déclaration. Un audit complet est effectué tous les deux ans pour le Premier ministre, les vice-Premiers ministres, les ministres et les vice-ministres et tous les trois ans pour les fonctionnaires de haut niveau de l'administration publique. La HIDAACI peut lancer une enquête administrative lorsqu'il s'avère que les sources ne couvrent pas ou ne justifient pas les avoirs, que les données éveillent des doutes ou que l'on soupçonne une fausse déclaration.

122. La HIDAACI dispose de son propre budget indépendant, fixé par l'Assemblée qui décide du nombre et du salaire des agents sur proposition de l'Inspecteur général. Afin de responsabiliser et de renforcer l'indépendance de cette institution, les modifications apportées à la Loi n° 9049/2003 en 2017-2018 prévoient une procédure claire pour la sélection de l'Inspecteur général, dont le

---

<sup>40</sup> Loi n° 9049/2003 relative à la déclaration et au contrôle du patrimoine et aux obligations financières des élus et des agents publics.

<sup>41</sup> <http://www.ildkpkj.al/raporte-vjetore-en/?lang=en>

<sup>42</sup> Loi n° 60/2016 sur les dénonciations et la protection des lanceurs d'alerte.

mandat dure sept ans, et une majorité qualifiée des membres de l'Assemblée pour sa nomination et sa révocation.

123. Le budget annuel alloué à la HIDAACI est passé de 106 824 240 ALL (840 000 EUR) en 2014 à 142 700 000 ALL (1 122 000 EUR) en 2019. Ses effectifs aussi ont été renforcés par l'Assemblée, passant de 35 en 2003 à 70 en 2019, tandis que le nombre d'inspecteurs est passé de 12 à 28 (dont 12 inspecteurs adjoints) au cours de la même période. Toutefois, les inspecteurs sont contraints de travailler d'arrache-pied dans la mesure où les compétences de la HIDAACI ont été élargies : en plus de veiller au contrôle des déclarations de patrimoine, des conflits d'intérêts et de l'application de la législation relative aux lanceurs d'alerte, elle participe aussi au processus de vérification de l'intégrité des juges, des procureurs et des policiers. Entre 2014 et 2019, HIDAACI a géré 240 processus de vérification, ce qui représente environ 60 dossiers de plein contrôle par inspecteur et par an.

124. La HIDAACI indique avoir instauré une bonne coopération avec l'administration fiscale pour obtenir les données nécessaires à ses vérifications. Toutefois, certains des interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont souligné que la qualité de ses rapports pourrait être améliorée. Selon les interlocuteurs de l'EEG, un nombre significatif de dossiers transmis par la HIDAACI au Parquet ne fait pas l'objet d'un suivi approprié. Ces deux institutions sont confrontées à des difficultés, y compris en termes d'insuffisance des ressources nécessaires à la HIDAACI pour remplir l'ensemble des missions que lui confère la loi, ainsi qu'au manque de proactivité et d'efficacité du ministère public. Il est à espérer que la récente création d'un Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption (voir paragraphe 134 ci-dessous), qui devrait bénéficier de l'expérience de procureurs hautement qualifiés et de ressources humaines et techniques adéquates, permettra d'accroître l'efficacité du traitement des affaires pénales, y compris celles transmises par la HIDAACI. Cette dernière, pour sa part, devrait renforcer davantage ses capacités à conduire des vérifications et des enquêtes administratives relatives aux déclarations d'intérêts, y compris en ce qui concerne les PHFE et le personnel de la police.

**125. Le GRECO recommande que les ressources juridiques, humaines, financières et autres ressources nécessaires soient mises en place afin que la HIDAACI puisse améliorer ses capacités lui permettant de vérifier efficacement les déclarations de patrimoine et d'intérêts privés.**

### **Mécanismes de responsabilisation et d'exécution**

#### *Mécanismes d'exécution non pénaux*

126. Les cas de corruption font l'objet d'une enquête administrative par le Groupe de travail interinstitutionnel de lutte contre la corruption chargé des inspections interinstitutionnelles dans le cadre du Plan d'action pour la Stratégie transversale contre la corruption. Le Groupe est présidé par le ministre de la Justice et se compose de représentants du Cabinet du Premier ministre, du Directeur général de l'Agence des marchés publics, de l'Inspecteur général de l'Inspection centrale et du Directeur du Service des ressources, de la transparence et de l'administration au sein du Bureau du Premier ministre. Le Groupe interinstitutionnel est habilité à effectuer des inspections dans les institutions qui fournissent des services aux citoyens, sur la base d'informations provenant des structures de gestion des plaintes, des organes de contrôle interne et du portail de co-gouvernement, communiquées par l'intermédiaire d'unités d'inspection interinstitutionnelles. Le Groupe interinstitutionnel recommande des mesures disciplinaires et renvoie les affaires pénales au Parquet. Des mesures législatives et administratives sont recommandées sur la base de ces inspections. Le ministre de la Justice organise chaque semaine une conférence de presse pour présenter les résultats du travail du Groupe interinstitutionnel.

L'EEG n'a pas reçu la confirmation que les mesures prises jusqu'à présent par le Groupe concernent les PHFE.

127. Pendant la période 2014-2018, la HIDAACI a infligé 1 812 amendes administratives pour non-déclaration d'intérêts privés, conflits d'intérêts ou violations de la Loi n° 60/2016 sur les dénonciations et la protection des lanceurs d'alerte. En ce qui concerne les PHFE, 37 amendes administratives ont été infligées au cours des cinq dernières années. En règle générale, le tribunal administratif confirme les amendes infligées par la HIDAACI.

128. Selon les représentants de la HIDAACI rencontrés par l'EEG, les inspecteurs n'ont identifié aucun cas de non-soumission de déclaration d'intérêts privés. Néanmoins, les vérifications effectuées par la HIDAACI pendant la période 2015-2019 ont abouti à plusieurs signalements au Parquet ou à l'administration fiscale de soupçons de dissimulation d'actifs par un ministre de l'Éducation en 2015, un vice-ministre et un conseiller en 2017, 4 conseillers en 2018, ainsi que 4 conseillers et 4 vice-ministres en 2019. Un ancien ministre du Travail a été reconnu coupable du délit de « vol par abus de pouvoir » et condamné à deux ans d'emprisonnement.

129. Le gouvernement a fourni des instruments qui facilitent l'interaction avec le public pour une prestation transparente et efficace des services publics, ainsi que pour la réception de rapports signalant des actes présumés de corruption impliquant des agents publics (ministres, vice-ministres et conseillers politiques compris). La plate-forme de co-gouvernance (<http://www.shqiperiageduam.al>) a permis d'élargir la portée de ces outils de suivi et d'évaluation, d'améliorer la qualité des services publics fournis, et a offert l'occasion aux citoyens de faire part de leurs problèmes et leurs préoccupations et de recevoir des informations en retour. La plate-forme est gérée par l'Agence pour le dialogue et la co-gouvernance, sous l'autorité du Premier ministre. En juin 2020, près de 69 000 pétitions avaient été enregistrées et plus de 40 000 (58%) avaient été résolues (tant au niveau central que local).

130. La Loi n° 60/2016 « sur les dénonciations et la protection des lanceurs d'alerte » s'applique aux actes ou pratiques allégués de corruption dans les secteurs public et privé, y compris ceux commis par des PHFE. Cette question est abordée ci-dessous, dans la section consacrée aux services répressifs.

#### *Poursuites pénales et immunité*

131. Les contrôles des déclarations sur l'honneur de patrimoine et d'intérêts privés, ainsi que les contrôles spécifiques effectués par les organismes compétents peuvent donner lieu à des poursuites pénales. Les PHFE ne jouissent d'aucune immunité, sauf si elles sont à la fois membres du Conseil des ministres et parlementaires, auquel cas elles bénéficient du régime d'immunité des parlementaires : le parlementaire en cause ne peut être ni arrêté ni privé de liberté sans l'accord de l'Assemblée, sauf en cas de flagrant délit ; tout parlementaire peut par ailleurs volontairement renoncer à son immunité pour la durée du mandat en consentant par écrit à l'engagement de poursuites pénales pour corruption active ou passive.

132. Selon les informations communiquées à l'EEG, aucune des affaires transmises à ce jour au Parquet ou à d'autres services répressifs par la HIDAACI ne visait des membres du Conseil des ministres ou des conseillers politiques. Le ministère de la Justice collecte et analyse des données statistiques conformément aux dispositions du Code pénal, lesquelles ne visent pas spécifiquement les PHFE.

133. Ces dernières années, plusieurs PHFE ont démissionné en raison de soupçons de corruption, d'accusations publiques ou d'autres infractions.

134. Comme indiqué ci-dessus (voir le paragraphe 124), une part importante des affaires transmises par la HIDAACI au Parquet ne fait pas l'objet d'un suivi approprié. Le manque de proactivité et d'efficacité des services du Parquet a été souligné par plusieurs interlocuteurs de l'EEG pour expliquer le faible niveau d'application concrète des recommandations énoncées dans les rapports de la HIDAACI. Ceci nuit au travail de la HIDAACI dans les enquêtes sur les fausses déclarations ou les cas de corruption, y compris celles impliquant des PHFE. Au sein du Bureau du Procureur général (et plus particulièrement de l'unité de poursuite des infractions graves), un seul procureur – secondé par un assistant-juriste et un secrétaire administratif – assure le suivi des procédures de contrôle de l'intégrité. Le Bureau du Procureur spécial anticorruption (SPAC) et le Tribunal spécial contre la corruption et la criminalité organisée ont été créés et le Bureau du Procureur spécial anticorruption a commencé à fonctionner en décembre 2019. Il compte 12 procureurs (sur les 15 prévus) et bénéficie du soutien d'une équipe technique incluant 13 officiers de police judiciaire et 36 agents administratifs. En outre, le Directeur du Bureau national d'enquête soutient les travaux du Parquet spécial et le processus de nomination de 60 procureurs est actuellement en cours. SPAC a soumis au Tribunal spécial de lutte contre la corruption et la criminalité organisée plusieurs demandes invitant cette juridiction à se saisir d'affaires pénales. Une coopération institutionnelle entre HIDAACI et SPAC a été établie, notamment par la formalisation en cours d'un protocole d'accord.

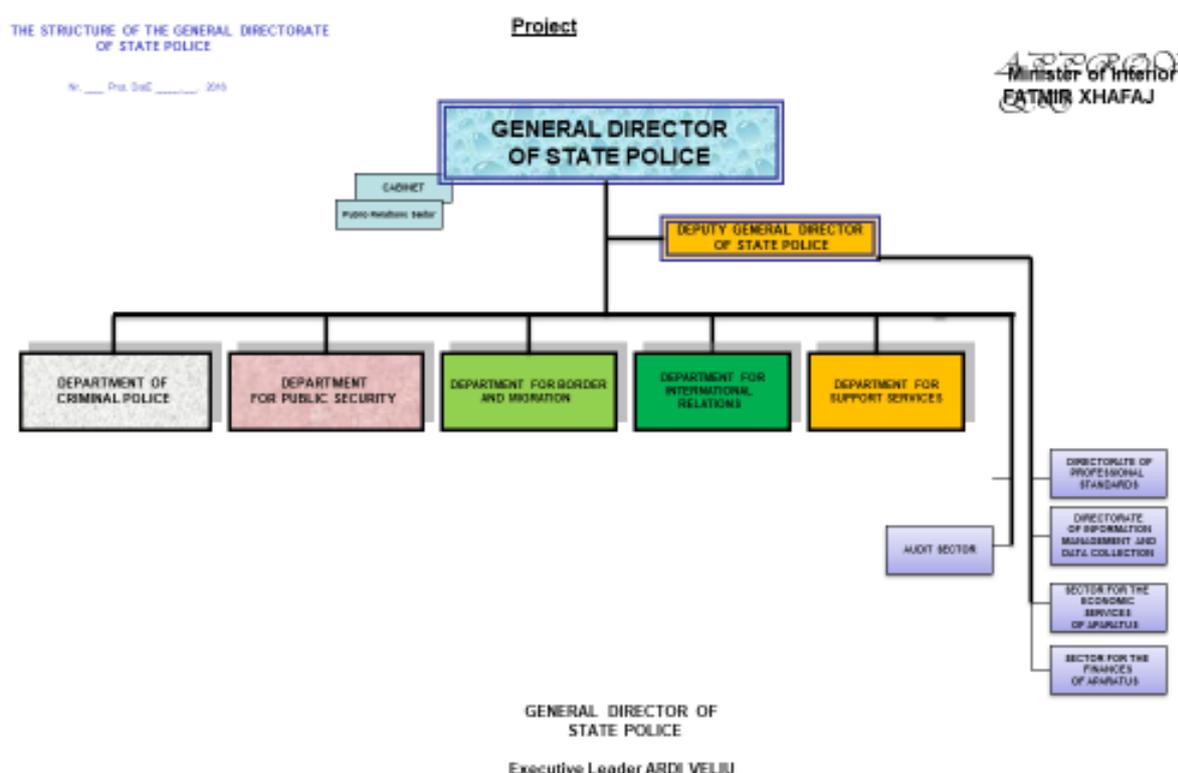
**135. Le GRECO recommande i) que le recrutement du personnel chargé des poursuites et du personnel technique du Bureau du Procureur spécial anticorruption soit mené à terme de manière prioritaire, que cet organe dispose de ressources humaines et techniques adéquates et que ses procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée ; et ii) qu'une coopération appropriée avec la HIDAACI soit effectivement mise en œuvre afin de renforcer le suivi effectif des rapports transmis par cette dernière en cas de violation des lois sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine par les PHFE ou personnels de la police.**

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs/autorités de police

#### *Aperçu des différents services répressifs*

136. La Police nationale est le seul organe des forces de l'ordre en Albanie. Elle exerce les fonctions essentielles de protection de la loi et de l'ordre dans le pays, y compris le contrôle de l'immigration et des frontières, sous la supervision administrative du ministère de l'Intérieur. Elle comprend une direction générale au niveau central et des directions régionales. Le cadre statutaire de la police est fixé par la Loi sur la Police nationale (n° 108/2014, telle que modifiée en 2018) et le Règlement sur la Police nationale (2015). La Stratégie pour l'ordre public (programme de la Police nationale) 2015-2020 vise à améliorer l'efficacité de la Police nationale dans le prolongement d'une vaste réforme de la police.



137. La police est une organisation civile structurée de manière hiérarchique. Au niveau central, la direction générale, basée à Tirana, est assumée par le Directeur général de la police. Au niveau local, on compte 12 directions régionales et 7 directions chargées des migrations, chacune sous la responsabilité d'un directeur/une directrice qui rend compte au Directeur général/la Directrice générale de la police. En outre, certaines structures spéciales, telles que le Bureau national d'enquête, opèrent sur une partie ou l'ensemble du territoire albanais sous l'autorité du Directeur général de la police. En 2019, le budget annuel de la police s'élevait à 17 352 246 000 ALL (soit environ 138 millions d'EUR).

138. En juillet 2020, la police d'État employait 11 645 personnes, dont :

- 10 537 employés ayant un statut de policier et
- 1 108 fonctionnaires.

Salariés ayant le statut de policier :

- 7 815 inspecteurs, dont 387 postes vacants ;
- 2 252 personnes en première ligne d'encadrement (sous-commissaires, commissaires et chefs commissaires), dont 281 postes vacants ;
- 189 personnes en ligne d'encadrement intermédiaire (administrateurs et premiers directeurs), dont 16 postes vacants ;
- 8 personnes occupant des postes d'encadrement stratégique ;

Employés civils :

- 392 fonctionnaires ;
  - 704 employés administratifs ;
  - 12 employés font partie du personnel académique de l'Académie de Sécurité.
- La police d'État compte 1 562 femmes, dont 979 ont le statut de policier et 583 sont des fonctionnaires.

139. L'EEG note que la proportion de personnel féminin dans la police est d'environ 13 %. Malgré plusieurs mesures visant à améliorer la représentation des femmes dans ce corps – réunions avec des ONG et le public, activités de formation, actions visant à promouvoir un environnement de travail sûr – les autorités ont reconnu qu'il était difficile d'attirer du personnel féminin, en particulier dans la police de la circulation et des frontières. L'EEG encourage les autorités albanaises à poursuivre leurs efforts en vue d'instaurer un meilleur équilibre entre les sexes dans la police, dans la mesure où la diversité est un facteur essentiel dans la prévention de la pensée de groupe et, partant, de la corruption.

140. La police nationale a fait l'objet d'une réforme en 2014, au cours de laquelle son cadre juridique a été amendé, l'Académie de la sécurité a été rouverte et un système de gestion des affaires a été mis en place. Le Bureau national d'enquête a été créé en 2016, en tant que structure distincte de la Police nationale. Certains des objectifs de la réforme étaient de renforcer la lutte contre la corruption et de lutter contre la politisation de la police, mais cela a aussi conduit à des manques de capacité. De nombreux policiers ont été démis de leurs fonctions ou ont quitté le corps ; d'autres ont été transférés. Le taux de rotation du personnel de la Police nationale est élevé - un problème que la police d'État tente de résoudre - et le contrôle de l'intégrité dans un système en transition (*vetting*) en cours (voir ci-dessous) est susceptible d'entraîner, comme dans le système judiciaire, d'autres révocations ou départs de personnels.

141. Dans ce contexte, plusieurs des interlocuteurs de l'EEG ont dénoncé le manque d'expérience et de capacité technique de la police en matière d'enquêtes portant sur des faits de corruption ou des actes de délinquance économique. Les 500 nouveaux membres que la police compte recruter chaque année pourraient s'avérer insuffisants pour répondre aux besoins actuels en personnel et à ceux qui découleront du processus de sélection. Trouver suffisamment de candidats qualifiés peut également s'avérer difficile. L'EEG souligne que l'insuffisance des ressources structurelles peut entraver la mise en œuvre des politiques d'intégrité (par exemple la généralisation des pratiques et procédures dites « à quatre yeux », l'intensification des efforts de formation, etc.). Elle encourage les autorités albanaises à veiller à ce que les ressources allouées à la police suffisent à cette dernière pour mener à bien son travail, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre effective des politiques d'intégrité.

## *Organisation et obligation de rendre compte de certains services répressifs*

142. Le Directeur général est chargé d'organiser, diriger et contrôler les activités de la police. Il gère les ressources humaines et le budget, prend les actes administratifs prévus par le Règlement sur la police et représente la police. Il rend directement compte au ministre de l'Intérieur.

143. Le ministre de l'Intérieur détermine et supervise la mise en œuvre des politiques, des orientations stratégiques et de la gestion budgétaire de la police, sans pour autant interférer avec l'indépendance opérationnelle des forces de l'ordre ni s'impliquer dans leur direction opérationnelle (article 4 de la Loi sur la police). Il n'est notamment informé ni des enquêtes (et des informations qu'elles ont permis d'obtenir) ni de l'identité, de l'utilisation et de l'apport des témoins ou informateurs (article 8 de la Loi sur la police). L'indépendance opérationnelle et la neutralité politique de la police sont consacrées par l'article 5 de la Loi sur la Police nationale.

144. Les directives à caractère politique ne sont pas autorisées. Tout agent de la police nourrissant des doutes sur la légalité d'un ordre doit immédiatement en informer son supérieur et demander que l'ordre soit si possible confirmé par écrit. Les supérieurs hiérarchiques sont d'ailleurs tenus de donner leurs ordres par écrit lorsqu'on le leur demande. Si l'agent a encore des raisons de douter de la légalité de l'ordre, il doit s'y opposer et en informer immédiatement le propre supérieur hiérarchique de son supérieur (article 86 de la Loi sur la Police nationale).

145. Les fonds destinés à la Police nationale sont gérés par son Directeur général. Ils proviennent du budget de la Police nationale qui constitue un poste distinct au sein du budget du ministère de l'Intérieur (article 137 de la Loi sur la Police nationale). Un fonds spécial – lui aussi géré par le Directeur général – est prévu pour les opérations spéciales, les informateurs et la protection des témoins (article 138 de la Loi sur la Police nationale). En outre, la police peut accepter des dons et du mécénat privés (article 139 de la Loi sur la Police nationale), qui doivent être portés à la connaissance du Directeur général. Les informations sur ces financements sont rendues publiques.

146. Toutes les données concernant les dotations budgétaires et l'administration financière sont publiques. Communiquées systématiquement au ministre de l'Intérieur et au ministre des Finances, elles sont en outre soumises à la législation en matière d'audit et au contrôle du ministère des Finances et de la Cour des comptes.

147. La question des dons et du mécénat privés a été longuement débattue pendant la visite et l'EEG a reçu des informations contradictoires. L'article 139 de la Loi sur la Police nationale prévoit uniquement que cet organisme peut accepter des dons. Les autorités ont précisé après la visite que l'acceptation des dons est basée sur la Loi no. 7892 de 1994 sur le mécénat telle que modifiée et sur les règlements publiés par le ministère des Finances et le Directeur général. Selon les informations reçues par l'EEG, les dons doivent être approuvés au niveau central par le Directeur général qui peut cependant déléguer cette autorité aux directeurs régionaux. Les dons ne peuvent être faits qu'en nature. Une liste de dons fournie à l'EEG a montré principalement des équipements destinés aux policiers (véhicules, matériel de surveillance, matériel informatique, mobilier de bureau, etc.). Les donateurs peuvent être des personnes physiques ou morales, albanaises ou étrangères. La Direction générale de la Police nationale tient à jour une base de données dans laquelle tous les dons acceptés sont enregistrés, mais cette base de données n'est actuellement pas accessible en ligne. Selon les chiffres fournis à l'EEG, les dons représentaient environ 2 à 3 % du budget de la police en 2017 et 2019, mais pas moins de 12 % en 2018. Le mécénat serait également pratiqué au niveau local en fonction des besoins, mais l'EEG n'a pas reçu d'information ou chiffres précis sur ce phénomène.

148. L'EEG comprend que les dons privés représentent des ressources supplémentaires bienvenues pour la police dans un contexte de restrictions budgétaires. Pourtant, ces dons soulèvent de nombreuses questions du point de vue de la prévention de la corruption. Les donateurs sont non seulement des entités publiques, comme des États étrangers ou des organisations internationales, mais aussi des entreprises nationales privées, voire des particuliers. Certaines entreprises privées ont fait don de matériels d'une valeur de plusieurs centaines de milliers d'euros par an. Ces dons étant apparemment acceptés au niveau local, ils ne manquent pas d'éveiller des soupçons ou de donner l'impression qu'une contrepartie a été obtenue en échange. D'aucuns pourraient s'attendre à ce que le responsable ayant accepté un don ferme les yeux sur certaines activités ou utilise les ressources de la police pour protéger par exemple des locaux privés. Il peut également s'avérer difficile de différencier les dons des cadeaux, lesquels sont en principe interdits. L'EEG est très préoccupée par le fait que la police puisse accepter des dons et des mécénats. Autoriser ce type de financement comporte de grands risques et suscite de vives controverses du point de vue de la préservation de l'indépendance et de la neutralité de la police. À supposer que des dons privés doivent être acceptés sous une forme ou une autre, l'EEG est fermement convaincue que ceux-ci devraient être strictement réglementés, contrôlés et transparents, afin de garantir l'indépendance de la police face aux conflits d'intérêts et à une éventuelle corruption. L'utilisation de ces dons ne doit pas jeter de doutes sur l'objectivité de l'activité de la police.

149. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) de procéder à une analyse minutieuse du cadre juridique et de la pratique des dons et mécénats privés à destination de la police, de manière à formuler des conclusions menant à l'abandon de cette pratique ou, tout au moins, à la limitation des risques qu'elle comporte en matière de corruption et de conflit d'intérêts ; et ii) de publier régulièrement, notamment en ligne, la liste des dons et mécénats reçus en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur<sup>43</sup>.**

150. L'EEG nourrit, dans une certaine mesure, des préoccupations analogues en ce qui concerne l'article 81 de la Loi sur la Police nationale qui prévoit que la police peut fournir, sur demande et moyennant paiement, des services supplémentaires aux personnes morales et physiques, publiques ou privées. Selon les informations reçues après la visite sur place, les services actuellement fournis par la Police nationale sont principalement liés à l'octroi de licences aux sociétés de sécurité privées et à leur personnel, pour l'utilisation d'armes et pour l'utilisation civile d'explosifs, de pièces pyrotechniques et de feux d'artifice. Les services autorisés et les frais de paiement détaillés sont déterminés par trois instructions conjointes du ministère de l'Intérieur et du ministère des Finances. Les autorités soulignent que ces services sont fournis par les structures de la Police nationale elles-mêmes et que les agents de police ne peuvent eux-mêmes fournir des services en dehors des heures officielles contre rémunération. Cependant, l'EEG a également appris au cours de la visite que des services additionnels et des tarifs devraient être fixés par une décision du Conseil des ministres, actuellement en préparation. L'EEG souligne que la fourniture de services supplémentaires par la police contre rémunération comporte des risques de conflits d'intérêts et de corruption. Il est important que ces risques soient pris en considération dans la conception du système, notamment en ce qui concerne les types de services proposés, les bénéficiaires éventuels, l'autorité et le processus de décision, ainsi que la gestion et le contrôle

---

<sup>43</sup> Pendant la réunion plénière, les autorités albanaises ont expliqué qu'une ordonnance du directeur général n° 856 « relative à la mise en place d'un groupe de travail aux fins de la préparation d'une procédure standard pour l'acceptation et la gestion des donations à la police nationale » a été approuvée le 19 octobre 2020. Cette ordonnance porte sur la publication en ligne des donations à la police nationale, qui serait apparemment déjà effectuée (voir par exemple <https://www.asp.gov.al/donacion-per-femijet-e-punonjiesve-te-policise-se-shtetit/>, <https://www.asp.gov.al/kisha-ortodokse-autoqefale-e-shqiperise-donacion-per-policine-e-tiranes/>, <https://www.asp.gov.al/kompania-gjirofarm-donacion-per-policine-e-tiranes/>)

financier des droits perçus. L'EEG souhaite garder cette question à l'étude. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que la politique de prestation de services supplémentaires par la police moyennant rémunération tienne dûment compte des risques de corruption et de conflits d'intérêts.**

#### *Accès à l'information*

151. La Police nationale est assujettie à la Loi sur le droit à l'information (n° 119/2014). Parmi les informations devant être communiquées d'office figurent les données relatives au budget et aux dépenses consacrées à des achats, ainsi que les procédures d'appel d'offres. De plus, la Loi sur la Police nationale précise que celle-ci doit tenir le public et la presse informés de ses activités. À cette fin, il existe un service de communication avec les media et le public au sein de la Direction générale et un porte-parole de la police formé dans chaque direction locale. La Police nationale et la direction locale diffusent également des informations sur leurs activités sur les réseaux sociaux.

152. Selon la Loi sur la Police nationale, chaque direction locale de la police doit désigner un point de contact pour la communication avec les media et le public, qui joue le rôle de coordinateur de l'information dans la région et coordonne les actions avec le coordinateur désigné par le Directeur général, représentant la Police nationale dans son ensemble.

#### *Confiance du public dans les services répressifs*

153. L'Institut pour la démocratie et la médiation (IDM) a mené diverses enquêtes sur l'intégrité de la police albanaise. Plus récemment, un rapport d'évaluation de l'éthique et de l'intégrité de la police – publié en juin 2019<sup>44</sup> et portant sur l'étude de plusieurs cas de figure présentés à des policiers – a permis de tirer des conclusions :

- les violations des règles d'intégrité par des policiers sont nombreuses et diverses même si, de l'avis général, les pots-de-vin et les vols occasionnels tiennent une place prépondérante ;
- le fait pour un policier d'exercer en plus un emploi hors de la police n'est pas considéré comme une grave entorse aux règles d'intégrité ; il est généralement bien accepté par les collègues en raison de la faiblesse des salaires ;
- la volonté de signaler les violations reste faible ; les exceptions à cette tendance englobent les violations les plus graves des règles d'intégrité.
- les jeunes policiers (moins de cinq ans d'ancienneté) et les policiers de sexe féminin témoignent d'une attitude plus indulgente à l'égard des violations aux règles d'intégrité et d'une plus grande réticence à les signaler ;
- la culture du silence, s'agissant de signaler les actes entachés de corruption commis par des collègues, persiste dans la police et la propension à signaler les violations reste faible.

154. Selon une enquête d'opinion publique réalisée par l'IDM en 2017<sup>45</sup>, la police est l'institution la plus digne de confiance en Albanie avec 61 % d'opinions favorables (46 % seulement des personnes interrogées faisant confiance aux institutions en général). Le degré de confiance s'est amélioré par rapport à l'étude précédente de 2016, 66 % des répondants s'estimant satisfaits que le recrutement de la police se fasse par concours, contre 56 % en 2016. Cependant, la grande majorité des répondants (69 %) pensent que les hommes politiques influencent le travail

---

<sup>44</sup> <http://idmalbania.org/report-on-assessment-of-state-police-ethics-and-integrity-june-2019/>. Voir aussi <http://69.175.61.114/~policeintegrity/>

<sup>45</sup> <http://idmalbania.org/pointpulse-perceptimi-publik-mbi-policine-e-shtetit-2017/>

opérationnel de la police (79 % en 2016). 52 % estiment que la corruption au sein de la police est très répandue (62 % en 2016). L'enquête révèle que les structures perçues comme les plus corrompues au sein de la police sont le Cabinet du ministre de l'Intérieur (52 %) suivi de la police des frontières (49 %). La perception de la corruption au sein de la police de la circulation s'est nettement améliorée : cette unité était perçue comme corrompue par 43 % des répondants en 2017 contre 63 % en 2016.

#### *Syndicats et organisations professionnelles*

155. La Direction générale de la police coopère avec les syndicats et organisations qui suivent :
- le Syndicat des agents de la police<sup>46</sup> compte un peu plus de 7 000 membres ; il est chargé entre autres de surveiller les tests de recrutement des nouveaux candidats à l'Académie de police et de fournir une assistance juridique aux policiers, il est notamment venu en aide à 500 des 700 agents révoqués de la police depuis 2014 ;
  - Association internationale de la police (IPA) ;
  - Institut pour la démocratie et la médiation (IDM) ;
  - Institut d'études juridiques de droit public (ISPL) ;
  - Association internationale des chefs de police (IACP) ;
  - Association des Chefs de police d'Europe du Sud-Est (SEPCA).

#### **Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel**

##### *Politique anticorruption et d'intégrité*

156. La Stratégie pour l'ordre public (Programme de la Police nationale) intègre les principes de transparence, de responsabilité et de police de proximité en vue d'aligner les normes de la police albanaise sur celles de l'UE.

157. La Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption 2015-2020 expose la politique globale de lutte contre la corruption de l'Albanie et fixe 18 objectifs. Sa coordination et sa supervision relèvent du ministère de la Justice et du Coordonnateur national de la lutte contre la corruption. À cette fin, un Plan d'action 2018-2020 a été approuvé par le Conseil des ministres le 20 avril 2018, lequel prévoit 97 mesures censées permettre la réalisation des 18 objectifs de la Stratégie. Ce plan d'action est assorti d'une « Liste d'indicateurs ». La Direction générale de la Police nationale fournit à la Commission européenne des rapports réguliers sur la mise en œuvre de la Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption, ainsi que des statistiques consolidées et des descriptions de cas concrets. La Stratégie, le Plan d'action et les rapports de mise en œuvre sont postés sur le site Web du ministère de la Justice<sup>47</sup>.

158. L'EEG a été informée que, à l'époque de la visite d'évaluation, la Police nationale était l'une des premières institutions à avoir élaboré un plan d'intégrité en vue de mettre en œuvre la Stratégie intersectorielle de lutte contre la corruption avec l'assistance d'organisations internationales et de la société civile. Ce plan énumère 74 mesures qui s'appliqueront à l'ensemble des commissariats. L'EEG salue cette initiative censée permettre une meilleure évaluation des vulnérabilités des processus pratiques en vigueur, de manière à mettre en œuvre des mesures ciblées de prévention et de répression de la corruption. Après la visite sur place, elle a été informée que le plan d'intégrité a été adopté le 12 octobre 2020. L'EEG souligne que l'application d'un plan d'intégrité au niveau de la Police nationale contribuera à renforcer le système de gestion

<sup>46</sup> <http://sindikatapolicise.com/anglisht/>

<sup>47</sup> <https://drejtesia.gov.al/strategjia-ndersektoriale-kunder-korrupsionit/>

de l'intégrité de cette instance et elle souhaite suivre ce processus. C'est pourquoi **le GRECO recommande que le plan d'intégrité de la Police nationale soit mis en œuvre de manière prioritaire.**

#### *Mesures de gestion des risques pour les domaines exposés à la corruption*

159. Une matrice des risques de corruption au sein de la Police nationale a été élaborée dans le cadre d'un projet d'assistance technique financé par l'UE, avec la participation de représentants de la Police nationale, du Service des affaires intérieures et des plaintes, du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice. Il est basé sur les normes et méthodologies internationales dans ce domaine, en particulier les normes ISO. Selon cette matrice, les domaines les plus exposés à la corruption ont été identifiés dans les enquêtes pénales, le recrutement et la carrière, la petite corruption dans la police de la circulation et les forces de l'ordre, la police des frontières et le processus de passation des marchés. Les données de la matrice d'analyse des risques ont été incluses dans le plan d'intégrité qui en est aux dernières étapes d'approbation.

160. Un autre projet d'assistance financé par l'UE vise à établir un système d'analyse des risques pour la police des frontières. La première visite d'évaluation a eu lieu en juillet 2019 et un rapport d'évaluation a été préparé. Cependant, l'adoption du plan d'action basé sur les recommandations du rapport d'évaluation a été reportée en raison de la pandémie de COVID-19.

161. Une analyse sur les « phénomènes illégaux identifiés au sein de la Police nationale » conduite par le Service des affaires intérieures et des plaintes a permis de mettre en évidence plusieurs phénomènes :

- une tendance à l'abus de pouvoir et à la corruption passive visant à favoriser la culture de plantes narcotiques – principalement par des policiers de base, des cadres supérieurs ou intermédiaires et d'autres membres des services répressifs – et aussi à orienter les enquêtes pénales en coopération avec des agents des collectivités locales ;
- une tendance à favoriser la construction illégale et la corruption passive, principalement par des agents des services répressifs en coopération avec le personnel de l'inspection locale de l'aménagement urbain ;
- une tendance des agents de la police des frontières – et plus spécialement de ceux affectés à la garde des frontières terrestres – à l'abus de fonction et à la corruption passive en vue de favoriser le passage illégal des frontières par des migrants et la contrebande ;
- une tendance à la corruption et à l'abus de pouvoir de la part des membres des unités de la police de la circulation.

162. Des mesures ont été appliquées pour contrer certains risques identifiés. Ainsi, la Direction des technologies de l'information et la Division de la gestion, du cryptage et de la protection des données procèdent à des essais d'accès aux TIC. Le Service des frontières et des migrations interdit l'utilisation de téléphones portables par les policiers en service aux postes de contrôle frontaliers. Ces agents sont également soumis à une rotation régulière.

#### *Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins*

163. Il appartient au Parquet d'autoriser et de contrôler les opérations d'infiltration. Ces opérations doivent être menées conformément au Code pénal, au Code de procédure pénale, aux directives et à la procédure standard.

164. En vertu de la Loi sur la Police nationale, les contacts avec des tiers tels que les informateurs et les témoins sont tenus confidentiels. Les informateurs qui deviennent des collaborateurs de justice en signant un accord avec le procureur ont droit à une protection spéciale, de même que leur famille. Une loi spéciale régit la protection des témoins et des collaborateurs de justice<sup>48</sup>. La Direction de la protection des témoins et des collaborateurs de justice est une structure centrale spécialisée de la Police nationale responsable de la préparation, du suivi et de la mise en œuvre du programme de protection.

### *Principes éthiques et règles déontologiques*

165. La partie III du Règlement sur la Police nationale (articles 105 à 124) énonce les principes éthiques régissant l'activité de la police et les règles de conduite devant être appliquées par ses agents. Parmi ceux-ci figurent les principes de légalité, de responsabilité, de protection de l'intérêt général et de celui des citoyens, d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité du recours à la force, d'impartialité, d'intégrité et de confidentialité. Les règles de conduite comprennent notamment l'autorité et le respect, l'éthique professionnelle et les normes de comportement pendant et en dehors des heures de service. En vertu de l'article 94 de la Loi sur la Police nationale, ces principes et règles revêtent un caractère contraignant et les agents doivent donc les accepter. Un contrôle interne et externe – principalement exercé par le Service des normes professionnelles et le Service des affaires internes et des plaintes (voir plus bas la section « Application ») – est censé garantir le respect de ces règles exécutoires (articles 123 et 124 du Règlement sur la Police nationale).

166. L'EEG note que les principes éthiques et les règles de conduite contenus dans la Loi sur la Police nationale sont pour la plupart formulés de manière très générale. Certains principes et règles – comme la légalité, l'obligation de rendre compte, la confidentialité dans le cadre de l'utilisation des réseaux sociaux, l'éthique comportementale et d'autres – gagneraient certainement à être explicités et illustrés par des commentaires et des cas concrets. Les directives devraient prendre la forme d'un manuel incluant des exemples pratiques, fondés notamment sur l'expérience vécue en Albanie, pour illustrer la complexité des situations couvertes par les principes en cause et les mesures à prendre afin d'éviter ou de désamorcer les menaces de corruption<sup>49</sup>. Le manuel devrait commencer par préciser la notion même de conflit d'intérêts, qui devrait être clairement énoncée et correctement illustrée. Il devrait constituer l'épine dorsale de la formation initiale et continue et devenir un instrument vivant qui fasse le point sur les évolutions récentes. **Le GRECO recommande que les principes éthiques et les règles de conduite contenus dans le Règlement sur la Police nationale soient complétés par un manuel donnant des orientations pratiques, qui prenne en compte la spécificité de la Police nationale, la variété de ses tâches et ses vulnérabilités.**

### *Conseil, formation et sensibilisation*

167. L'Académie de la Sécurité assure la formation initiale et continue de tous les employés de la Police nationale. Les principes éthiques constituent l'un des thèmes abordés lors de la formation continue, avec des modules traitant de « l'éthique et l'intégrité de la police » et « le code d'éthique

---

<sup>48</sup> [Loi n° 10 173 du 22 octobre 2009 sur la protection des témoins et des collaborateurs de justice](#)

<sup>49</sup> Après la visite sur place, les autorités ont fait référence à un manuel datant de 2015 sur « l'éthique et l'intégrité dans la police – la formation à l'éthique dans la police ». Ce document a le mérite d'exister, mais l'EEG souligne qu'il s'agit d'un manuel à l'attention des formateurs, qui a été « créé pour soutenir les structures de formation et de gestion au sein de la Police nationale en vue de la création et de la mise en œuvre de programmes de formation à l'éthique ». En tant que tel, ce manuel ne peut donc se substituer à un manuel contenant des orientations pratiques, rédigé spécifiquement pour le personnel policier.

de la police ». Lors de la formation initiale, certains sujets liés à l'éthique sont traités dans le module de politique générale, notamment : le code de conduite (deux heures), la déontologie policière (trois heures) et le résumé sur l'éthique (cinq heures).

168. Selon les autorités, les agents de la police peuvent, selon le sujet qui les interpelle, solliciter l'avis du Service de l'administration publique ou du Service des ressources humaines. Cependant, il n'existe pas de mécanisme de conseil spécifique sur les questions d'intégrité.

169. L'EEG estime que davantage d'efforts pourraient être déployés pour garantir que les questions d'éthique et d'intégrité soient au centre des préoccupations lors de la formation initiale et continue des policiers. En outre, elle a déjà constaté que les principes éthiques et les règles de conduite actuellement énoncés dans la Loi sur la Police nationale sont à la fois insuffisamment détaillés et dépourvus d'orientations complémentaires sous la forme d'un manuel contenant des exemples qui servirait à la fois de point de référence et d'outil véritablement opérationnel. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation qu'elle a déjà formulée au paragraphe 166. La formation devrait couvrir sans ambiguïté tous les sujets de préoccupation en utilisant ce manuel et les risques de corruption comme les principaux éléments de référence. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que le personnel de police n'était pas toujours suffisamment formé pour traiter les affaires complexes de corruption et de délinquance économique. C'est pourquoi l'EEG considère qu'il conviendrait de déployer plus d'efforts pour renforcer la formation continue du personnel chargé d'enquêter sur les affaires de corruption et de délinquance économique afin d'accroître sa capacité à procéder aux investigations requises.

170. En outre, l'EEG note qu'il n'existe actuellement aucune procédure d'accompagnement permettant aux membres de la police d'obtenir, à titre confidentiel, des conseils en matière d'intégrité. Même si le Service de l'administration publique et le Service des ressources humaines sont en mesure de prodiguer des conseils à titre informel, ils ne sont pas facilement accessibles. Il faudrait en plus des personnes de confiance spécialement formées, auxquelles tout membre de la police pourrait s'adresser en toute sécurité pour obtenir des informations sur des questions d'intégrité. Un dispositif de ce type pourrait notamment s'avérer précieux lorsqu'un policier désirent signaler ce qu'il perçoit comme une faute impliquant notamment son supérieur hiérarchique direct voudrait obtenir des assurances avant de dénoncer l'intéressé et de réclamer une protection.

171. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) de renforcer la formation initiale et continue des fonctionnaires de police sur les questions d'intégrité, ainsi que la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption et de délinquance économique ; ii) d'instaurer un système permettant à des personnes de confiance spécialement désignées et formées à cet effet de prodiguer des conseils à titre confidentiel sur les questions d'éthique et d'intégrité à l'ensemble du personnel de police.**

## **Recrutement, carrière et conditions de service**

### *Conditions de recrutement*

172. Les employés de la Police nationale sont recrutés conformément aux dispositions de la Loi sur la Police nationale, du Règlement sur la Police nationale, de la Loi sur la fonction publique pour les fonctionnaires et du Code du travail pour le personnel administratif.

173. Le recrutement s'effectue par admission à l'Académie de la Sécurité à l'issue d'un concours ouvert. Parmi les conditions d'admission figurent : la nationalité albanaise, le fait d'avoir terminé

des études secondaires, un certificat de bonne vie et mœurs et un casier judiciaire vierge. Pour les fonctions nécessitant des connaissances spécifiques, les candidats doivent en outre jouir d'une expérience professionnelle de cinq ans dans le domaine concerné. C'est au Service des ressources humaines qu'il convient de vérifier le respect des critères d'admission.

174. Le concours pour l'admission à l'Académie de la Sécurité est annoncé dans au moins deux journaux nationaux et sur le site Web de la police. Les candidats concourent pour répondre aux besoins de la direction régionale correspondant à leur lieu de résidence. Le concours, organisé par l'Académie de la Sécurité, comprend entre autres une épreuve écrite, un entretien oral et un test psychologique. La structure de gestion des ressources humaines de la direction régionale en cause procède à une vérification finale de chaque candidat dans le but de s'assurer que ni l'intéressé ni des membres de sa famille ne sont impliqués dans des activités criminelles. La liste des candidats éligibles pour participer au concours, ainsi que la liste finale des candidats admis, est postée sur le site Web de la police. Les candidats disposent d'un droit de recours à tous les stades de la procédure auprès de la Commission de recours ou des organismes externes de supervision de la police.

175. Les candidats retenus suivent une formation de base d'une année à l'Académie de la Sécurité avant d'être admis dans la police, sous réserve d'une période probatoire d'un an au cours de laquelle ils sont régulièrement évalués. La titularisation est subordonnée à l'obtention d'un résultat honorable lors de ces évaluations.

#### *Procédure de nomination et promotion à un grade supérieur*

176. Le Directeur général de la Police nationale est nommé par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

177. Le ministre de l'Intérieur nomme, sur proposition du Directeur général de la Police nationale, le Directeur général adjoint (pour un mandat de quatre ans renouvelables une seule fois), les directeurs de service et le Directeur du Bureau national des enquêtes. Le ministre nomme également le Directeur général du Service des affaires intérieures et des plaintes. Tous les autres agents de la police sont nommés par le Directeur général.

178. La promotion se fait par un système de classement à l'issue d'un concours. Les conditions pour postuler à un rang supérieur comprennent une période d'ancienneté et un résultat honorable dans les évaluations de performance. Les concours sont organisés par l'Académie de la Sécurité et les candidats sont évalués par des commissions de classement composées de trois officiers de police nommés par le Directeur général. L'autorité décisionnelle ne peut pas refuser les candidats présentés par les commissions de classement. Les candidats disposent d'un droit de recours à chaque étape de la procédure.

179. L'intégrité figure parmi les conditions de nomination aux divers postes situés au sommet de la hiérarchie policière, notamment « l'intégrité et moralité irréprochable » pour le Directeur général et son adjoint(e).

180. L'EEG est d'avis que les modalités de recrutement et de promotion prévues dans la Loi et le Règlement sur la Police nationale semblent satisfaisantes sur le papier. Selon certains de ses interlocuteurs, elles ont contribué à une meilleure qualification et à une moindre politisation des policiers de rang inférieur et moyen, bien que d'aucuns aient fait part de leurs craintes concernant la possibilité d'admettre des militaires dans la police. Toutefois, la politisation est encore très répandue aux niveaux supérieurs de la hiérarchie policière. Plusieurs interlocuteurs ont fait part à

l'EEG d'une importante rotation du personnel de haut niveau à chaque changement de gouvernement. Aucun des directeurs et directeurs généraux adjoints ne semble avoir été au bout de son premier mandat, car tous ont démissionné pour « raisons personnelles » lors de la nomination d'un nouveau ministre de l'Intérieur. Les hauts responsables de la police sont également perçus par les policiers eux-mêmes comme politisés<sup>50</sup>. L'EEG est convaincue que l'indépendance opérationnelle de la police passe par le maintien des cadres supérieurs dans leurs fonctions indépendamment des changements politiques affectant le pays. Toute dépolitisation aux niveaux inférieurs sera vouée à l'échec si les cadres supérieurs eux-mêmes ne donnent pas l'exemple. Une stabilité accrue aiderait également la hiérarchie à mener à bien les politiques à long terme nécessaires à l'introduction de changements organisationnels dans la police. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures soient prises pour accroître la stabilité du personnel en haut de la hiérarchie policière, indépendamment des changements politiques dans le pays**<sup>51</sup>.

181. Un autre obstacle à l'indépendance opérationnelle de la police tient à la nomination par le ministre de l'Intérieur des chefs de service selon les mêmes critères que ceux applicables au Directeur général adjoint. S'il est compréhensible que le Directeur général et le Directeur général adjoint soient nommés par le ministre, l'EEG estime que l'extension de ce pouvoir de nomination aux chefs de service s'analyse en une restriction inutile de l'indépendance opérationnelle de la police. Elle souligne que, en vertu de la Loi sur la Police nationale (article 7, paragraphe 3), le ministre ne doit pas interférer dans l'indépendance opérationnelle de la police et ne doit pas s'impliquer dans sa gestion opérationnelle. Cette disposition semble incompatible avec une nomination des chefs de service par le ministre et ne peut que renforcer la politisation de la police. L'EEG note également que les chefs de service rendent compte au Directeur général. Il semblerait donc logique que ce dernier procède également à leur nomination. La position des autorités est que le pouvoir de nomination du ministre n'est que formel dans le cas des chefs de service, car les candidats sont proposés par le Directeur général. De l'avis de l'EEG, c'est une raison supplémentaire de supprimer cette formalité. Par conséquent, **le GRECO recommande que les chefs de service de la Police nationale soient nommés par le Directeur général.**

#### *Évaluation des performances*

182. Les agents de la police sont soumis à deux types d'évaluation à intervalles réguliers : i) une évaluation des compétences professionnelles réalisée par la Direction des ressources humaines et ii) une évaluation des performances des structures de la police réalisée par la Direction des normes professionnelles.

183. L'évaluation des compétences professionnelles individuelles d'un policier revient au supérieur hiérarchique direct de l'intéressé. Elle porte sur la réalisation des objectifs de travail et l'évaluation du comportement professionnel et sert à prendre des décisions objectives concernant la période de probation, la promotion, le transfert, la formation ou la révocation. Cette évaluation a lieu à la fin de chaque année civile, ainsi que pendant la période de probation, après un transfert ou une promotion, lors de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, à des occasions particulières – telles que l'attribution d'une récompense ou d'une médaille - ou à la demande de l'agent lui-même. En 2018, environ 9 558 policiers ont fait l'objet d'une évaluation professionnelle individuelle, de même que 1 071 agents administratifs de la police. 1 929 policiers ont été en outre évalués à la suite d'une mutation.

---

<sup>50</sup> <https://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/11/Police-Integrity-and-Corruption-in-Albania-2.0.pdf>

<sup>51</sup> Pendant la réunion plénière, les autorités albanaises ont expliqué que la rotation du personnel a diminué de 26% entre 2013 et 2019 (rotation du personnel policier de 39,8% en 2013 et de 13,4% en 2019).

184. L'évaluation des performances des structures de police est effectuée périodiquement, selon un plan annuel approuvé par le Directeur général. Elle vise à déterminer si le travail est effectué conformément aux politiques et procédures établies, à évaluer la réalisation des objectifs à court et à long terme, à documenter tout conflit éventuel entre lois, règlements d'application et procédures opérationnelles standards, ainsi qu'à apprécier l'utilisation des équipements, des armes et autres ressources et matériels techniques. Des évaluations régulières sont effectuées – par le biais de contrôles sur place et d'analyses des rapports de performance, des informations et autres données – à la fin de chaque année civile. Des recommandations sont formulées, lesquelles feront l'objet d'un suivi lors de l'évaluation suivante. Des évaluations ponctuelles sont également effectuées pour répondre à une situation, un événement ou un problème particulier.

185. Les officiers de police – du grade d'« inspecteur » au grade de « commissaire » – sont soumis chaque année à des tests physiques et professionnels. Le contenu des tests est fixé par l'Académie de la Sécurité (article 154 du Règlement sur la Police nationale). 7 577 policiers ont été testés sur leurs compétences professionnelles en 2018.

186. Le Service des affaires intérieures et des plaintes (SIAC) est également compétent en matière de gestion des tests d'intégrité pour vérifier l'éthique et l'intégrité des policiers.

187. En plus de ces processus organisés à intervalles réguliers, un processus de vérification de l'intégrité en période de transition (vetting) est en cours au sein de la Police nationale conformément à la Loi n° 12/2018 sur l'évaluation transitoire et périodique des agents de la police nationale, de la Garde républicaine et du Service des affaires intérieures et des plaintes du ministère de l'Intérieur. Ce processus de contrôle inclut :

- une évaluation du patrimoine visant à déterminer la légitimité des actifs et le respect des obligations financières, y compris les intérêts privés des agents et de leurs proches ;
- une évaluation des antécédents visant à vérifier les déclarations des agents et à identifier ceux ayant des contacts inappropriés avec des personnes impliquées dans des activités criminelles ; pour ce faire, il est procédé à des vérifications croisées avec les informations détenues par les organismes compétents tels que la Direction de la sécurité des informations classées ou la Direction générale de la prévention du blanchiment de capitaux ;
- une évaluation des compétences pour contrôler l'adéquation du niveau d'instruction et de formation par rapport au poste occupé, ainsi que le respect des règles éthiques et l'exécution des tâches confiées.

188. Tous les agents de la Police nationale – à l'exception d'environ 200 agents, dont certains de haut rang, qui ont préféré démissionner, comme la possibilité leur en était offerte par la loi n°12/2018 - ont soumis la documentation requise en vue du processus de vérification de leur intégrité, dont une déclaration de patrimoine, un formulaire permettant d'établir une évaluation de base et un formulaire d'auto-évaluation professionnelle. En vertu de la loi, les extraits de casier judiciaire, les états financiers, les avoirs, les références d'anciens employeurs, les tests d'intégrité et les tests de dépistage d'usage de stupéfiants sont pris en considération lors de ce contrôle. Tous les agents sont tenus de passer des examens/tests, y compris sur des questions éthiques.

189. Le processus de vérification de l'intégrité en cours relève d'une Commission d'évaluation externe (CEE), organisée en cinq organes regroupant trois membres chacun – lesquels effectuent le contrôle des hauts fonctionnaires et du personnel du Service des affaires intérieures et des plaintes (SIAC) – et sera prochainement menée en parallèle par le SIAC pour le personnel des rangs

moyens et inférieurs, une fois que son propre personnel aura été contrôlé, selon les amendements à la loi de juin 2020.

190. La CEE comprend 15 membres :

- 5 membres nommés par la HIDAACI parmi ses agents.
- 10 membres nommés par un comité composé de cinq membres représentant respectivement le ministre de l'Intérieur (dont le représentant préside le comité), le Médiateur, le Commissaire à la protection contre la discrimination, le Service de renseignements et le Commissaire au droit à l'information et à la protection des données à caractère personnel. Parmi ces dix membres, cinq sont présélectionnés par dix professeurs de l'Université de Tirana et cinq sur concours ouvert.

191. La CEE est assistée par un secrétariat technique composé de 15 salariés sélectionnés par le jury dans le cadre d'une procédure ouverte.

192. La CEE et le Service des affaires intérieures et des plaintes ont accès à toutes les informations nécessaires pour mener à bien le processus de vérification de l'intégrité ; les organismes publics et les services répressifs sont tenus de coopérer avec eux. Le respect d'une procédure régulière est garanti et l'agent contrôlé est invité à une audience avant la décision d'évaluation. La CEE et le Service des affaires intérieures et des plaintes peuvent décider de confirmer l'agent dans ses fonctions ; l'obliger à suivre un programme de formation ; exiger du responsable d'un organe qu'il reprenne un ancien agent ; révoquer l'agent. La décision d'évaluation est motivée et peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif compétent.

193. Le processus transitoire de vérification de l'intégrité par la CEE devait initialement être achevé dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi en mars 2018, mais le Parlement a décidé en juin 2020 de supprimer cette date limite. Une fois le processus de contrôle de l'intégrité terminé, le personnel assujéti sera soumis à une évaluation périodique tous les trois ans « sur la base des analyses de risques pour des structures ou unités spécifiques ainsi que de différentes informations ou données ».

194. Le processus transitoire de vérification de l'intégrité, considéré comme un objectif prioritaire par la police et le gouvernement, a été longuement discuté lors de la visite sur place. L'EEG nourrit de fortes réserves quant à la faisabilité, la pertinence et les conséquences possibles de ce processus sur le bon fonctionnement de la police dans les années à venir ; ses doutes ont été partagés par de nombreux interlocuteurs. La vérification des antécédents de quelque 12 000 agents de la police mettra cette organisation à rude épreuve et prendra des années, dépassant sans doute de beaucoup le délai prévu par la loi<sup>52</sup>. Il est probable que, comme c'est déjà le cas dans le système judiciaire où juges et procureurs ont été soumis à un processus analogue, un nombre significatif de membres du personnel qualifiés quitteront leur poste, soit volontairement soit à la suite d'un licenciement consécutif à un résultat défavorable de l'enquête – environ 200 policiers ont déjà démissionné avant le début du processus. Dans un contexte de rotation déjà élevée du personnel, une telle issue pourrait compromettre l'exercice des fonctions essentielles de la police et faire plus de mal que de bien.

195. Des doutes ont également été soulevés quant à l'équité du processus. Contrairement à celui appliqué actuellement aux juges ou procureurs, le processus de contrôle des policiers ne prévoit pas la vérification des avoirs par la HIDAACI elle-même (laquelle dispose pourtant du savoir-faire

---

<sup>52</sup> À titre d'exemple, entre novembre 2019 et le 7 février 2020, seules huit personnes ont été contrôlées par la CEE. En juillet 2020 20 personnes avaient fait l'objet avec succès d'un contrôle d'intégrité.

et de l'indépendance nécessaires), mais par des agents détachés par cette dernière auprès des commissions d'évaluation et du Service des affaires intérieures et des plaintes. Ce dispositif offre moins de garanties. De plus, l'EEG craint que le processus transitoire de vérification de l'intégrité ne permette pas de saisir correctement tous les risques envisageables en matière d'intégrité, tels que ceux liés à la toxicomanie, aux jeux de hasard, etc. Si de tels risques peuvent être détectés lors du processus initial d'admission à l'Académie de la Sécurité, aucun contrôle régulier n'a lieu par la suite au cours de la carrière d'un policier. L'EEG considère également que l'évaluation des qualifications professionnelles et l'évaluation de l'intégrité devraient être deux processus distincts.

196. C'est pourquoi l'EEG est convaincue que le processus transitoire de vérification de l'intégrité tel qu'il existe actuellement devrait être remplacé par un mécanisme permettant d'évaluer l'intégrité des agents de manière régulière tout au long de leur carrière et aussi avant chaque promotion. Dans l'intervalle, le contrôle transitoire devrait au moins se concentrer sur les fonctions les plus exposées à des violations des règles en matière d'intégrité. **Le GRECO recommande i) que les fonctions les plus exposées aux risques pour l'intégrité soient classées par ordre de priorité au cours de la période de contrôle, en tenant compte du plan d'intégrité et des autres outils de gestion des risques existants ; et ii) que des contrôles de l'intégrité des candidats soient effectués dans le cadre de chaque changement d'affectation ou promotion, ainsi qu'à intervalles réguliers au cours de la carrière d'un policier.** La position des autorités albanaises est que la loi n°12/2018 garantit des standards adéquats pour la conduite d'une procédure équitable fondée sur tous les critères de régularité de la procédure, que les mécanismes antérieurs n'ont pas permis de traiter correctement les questions d'intégrité et que les juges et les procureurs vérifiés devraient être assistés par des policiers ayant subi avec succès une procédure similaire. Pour ces raisons, ils s'opposent à la recommandation.

#### *Rotation*

197. Il n'existe aucun système de rotation systématique au sein de la police. Cela dit, les plus hauts fonctionnaires sont nommés pour une durée déterminée.

#### *Cessation des fonctions et révocation*

198. La Loi sur la Police nationale et la Loi sur le Service des affaires intérieures et des plaintes répertorient les motifs valables de rupture du service comme le départ à la retraite, une compression de personnel (au cas où aucun reclassement à un autre poste ne serait possible), une sanction pour commission d'une infraction pénale ou une révocation à titre de mesure disciplinaire.

199. La révocation peut également résulter d'une évaluation défavorable des performances. D'autres motifs liés à de mauvaises performances ou à un comportement problématique sont prévus s'agissant des plus hauts fonctionnaires de la police : le Directeur général, son adjoint(e), les directeurs de services, les directeurs de direction régionale et les commissaires sont démis de leurs fonctions lorsque « les objectifs stratégiques ne sont pas atteints en raison de [leurs] mauvaises performances ». Au cours de la période 2017-2019, 11 commissaires et 3 directeurs de directions régionales de la police ont été révoqués pour ce motif.

200. Le Chef du Bureau national des enquêtes est révoqué en cas de « violation de la Constitution ou violation grave de la loi dans l'exercice de ses fonctions » ou de « conduite jetant un grave discrédit sur sa charge et sa réputation ». Le Directeur et le Directeur adjoint du Service des

affaires intérieures et des plaintes sont révoqués après deux évaluations de performance défavorables, à condition que la décision soit motivée par le ministre.

### *Salaires et avantages*

201. Les salaires varient en fonction du grade et de l'ancienneté. Des indemnités sont prévues pour les services supplémentaires et les frais de transport entre le domicile et le lieu de travail. Les salaires mensuels bruts dans la police s'établissent comme suit :

- inspecteurs : de 65 800 à 82 919 ALL (soit environ de 533 à 672 EUR) ;
- commissaires adjoints ou commissaires : de 90 500 à 94 600 ALL (soit environ de 733 à 767 EUR) ;
- commissaires en chef : 105 500 ALL (soit environ 855 EUR) ;
- titulaires d'un diplôme de premier cycle : de 117 500 à 128 500 ALL (soit environ de 952 à 1 041 EUR) ;
- titulaires d'un premier diplôme de premier cycle : de 128 500 à 131 000 ALL (soit environ de 1 041 à 1 062 EUR) ;
- agents occupant le rang le plus élevé : 98 936 ALL (soit environ 802 EUR) ;
- principaux dirigeants : 171 000 ALL (soit environ 1 386 EUR).

202. Comme il a déjà été souligné à propos des PHFE, l'EEG note que certains des salaires du personnel policier sont relativement faibles par rapport au salaire mensuel moyen en Albanie, ce qui demeure un obstacle s'agissant de prévenir la corruption.

### **Conflits d'intérêts**

203. Les règles applicables aux PHFE (telles qu'elles sont décrites dans la section « Conflit d'intérêts » de la partie IV du présent rapport) s'appliquent également aux agents de la police. Selon la HIDAACI, les déclarations de patrimoine *ad hoc* de ces derniers doivent être transmises au Service des ressources humaines de la police. Toutefois, l'EEG a été informée par des représentants de la police qu'aucune déclaration de ce type n'avait été reçue dans la pratique. Cette situation dénote un manque d'efficacité du système déjà signalé par l'EEG en ce qui concerne les PHFE. La recommandation en vue d'une clarification du système – telle qu'elle est formulée au paragraphe 60 – vaut donc également pour la police.

204. Il convient aussi de mentionner le chapitre III de la Loi n° 12/2018 sur le processus transitoire de vérification de l'intégrité. En conséquence, les agents doivent déclarer, pour eux-mêmes et leurs proches, les revenus personnels, les dépenses, les voyages privés à l'étranger, l'éducation des enfants, les biens meubles et immeubles, les investissements et autres instruments financiers, les comptes bancaires, les obligations financières envers des personnes physiques et morales, les relations juridiques présentant une valeur économique, ainsi que les sources de ces actifs. La procédure d'évaluation menée par le Service des affaires intérieures et des plaintes ou la CEE vise, entre autres, à identifier les conflits d'intérêts et peut aboutir à la révocation de l'agent.

### **Interdiction ou restriction de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

205. En vertu de la Loi sur la Police nationale (article 91), les agents de police ne sont pas autorisés à exercer une quelconque activité extérieure, sauf en ce qui concerne l'enseignement et à condition d'avoir obtenu une autorisation écrite de leur supérieur hiérarchique. Selon certains

des interlocuteurs de l'EEG, l'exercice non autorisé d'activités extérieures – motivé par les bas salaires et le non-paiement des heures supplémentaires – constitue une pratique courante. Toutefois, les représentants de la police et du Service des affaires intérieures et des plaintes ont assuré à l'EEG que chaque signalement d'une infraction de ce type est suivi d'effet et l'auteur sanctionné. L'EEG encourage les autorités de police à mettre en place des contrôles stricts afin de garantir que tous les cas d'activités extérieures non autorisées soient détectés, même en l'absence de signalement.

206. En vertu de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques (article 31), les policiers de rang moyen et supérieur peuvent détenir des actions ou des parts de capital dans une société commerciale sans aucune limitation, sauf lorsque cette société exerce une activité entrant en tout ou partie dans son domaine de compétence. Le cas échéant, le policier concerné ne peut pas détenir ces titres avec le plein exercice des droits dérivant de leur détention.

### *Cadeaux*

207. Les règles relatives aux cadeaux sont réparties entre plusieurs textes de loi.

208. En vertu du Règlement sur la Police nationale, « les policiers ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux liés à leurs fonctions officielles ». Ils doivent déclarer tous les cadeaux reçus dans le cadre de leurs activités officielles sur une base de réciprocité. L'acceptation d'un quelconque cadeau constitue une infraction disciplinaire grave.

209. La Décision n° 714/2004 du Conseil des ministres sur les activités extérieures et l'acceptation de cadeaux par un agent public dans le cadre de ses fonctions officielles permet à un agent public de conserver un « cadeau autorisé » dont la valeur n'excède pas 10 000 ALL (environ 80 EUR) sans le déclarer. Les cadeaux dépassant cette valeur doivent être déclarés par l'intéressé à son supérieur et au Service des ressources humaines. En cas de doute, l'agent doit déclarer le cadeau et demander au Service des ressources humaines de l'évaluer. Ce dernier inventorie les cadeaux déclarés, qui pourront ensuite être utilisés dans le cadre des activités de la police, ainsi que « les cadeaux qui ne peuvent pas être retournés en vertu de l'article 11 de la Loi n° 9131 du 8 septembre 2003 relative aux règles d'éthique dans l'administration publique ». La décision précise également que « si l'agent public souhaite conserver un cadeau reçu d'une valeur supérieure à 10 000 ALL, il devra acquitter la différence ».

210. La Loi n° 9367 du 7 avril 2005 sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques énonce, elle aussi, des règles relatives aux cadeaux. Tout cadeau d'une valeur supérieure à 10 000 ALL doit être déclaré par l'agent l'ayant reçu, dans un délai de 30 jours, à son supérieur hiérarchique direct et au Service des ressources humaines.

211. En outre, l'EEG a été informée de la teneur des consignes pratiques concernant l'acceptation de cadeaux par les policiers. Ces consignes sont assorties d'exemples de cadeaux symboliques considérés comme acceptables, qui ne doivent pas être enregistrés, et d'exemples de cadeaux inacceptables comme ceux remis par des victimes de crimes ou des journalistes, les cadeaux liés à l'acquisition de biens et de services, etc. Ces consignes sont les bienvenues et devraient être intégrées dans le manuel à adopter, comme recommandé au paragraphe 166. Cependant, selon tous les interlocuteurs, les cadeaux ne seraient pas déclarés dans la pratique, contrairement à ce qui est requis par la Décision n° 714 du Conseil des ministres et la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de fonctions publiques. Le 7 octobre 2020, le directeur général a adopté l'ordonnance n° 820 « déterminant les règles relatives à l'acceptation et à la déclaration des

cadeaux », qui a été transmise à toutes les structures centrales et locales de la police, afin d'assurer un plein contrôle et une mise en œuvre par tous les employés de la police nationale. L'EEG salue cette démarche positive, mais souhaite continuer à suivre cette question. Par conséquent, **le GRECO recommande que les règles relatives à l'acceptation et à la déclaration de cadeaux par les personnels de police fassent l'objet d'un contrôle et d'une mise en œuvre adéquats.**

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

212. Les agents de la police sont tenus de gérer correctement les biens qu'ils utilisent dans l'exercice de leurs fonctions et de réserver cette utilisation aux fins définies par la législation et le Règlement sur la Police nationale (article 88). Les ordinateurs et messageries doivent être utilisés à des fins strictement professionnelles (article 80 du Règlement sur la Police nationale). L'endommagement de biens appartenant à la police constitue une infraction disciplinaire, tout comme l'utilisation de tels biens à des fins politiques (articles 202, 204, 205 et 212 du Règlement sur la Police nationale).

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

213. Le Règlement sur la Police nationale contient des règles relatives à la préservation du caractère confidentiel des activités menées dans le cadre du service et des documents y relatifs (articles 34 et 35) qui s'appliquent à tous les agents de la police. Cette obligation de confidentialité s'étend également aux contacts avec des tiers.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

214. Après la fin de son mandat, le Directeur général de la police ne doit plus exercer d'activités opérationnelles au sein de ce corps, mais peut assumer des fonctions consultatives et éducatives. Les autres agents de la police, quant à eux, ne sont soumis à aucune restriction après la cessation de leurs fonctions.

215. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée de la création en 2019 d'une société de sécurité privée, la Garde illyrienne, détenue à 100 % par l'État et gérée par le ministère de l'Intérieur. Selon la Décision 177 du Conseil des ministres du 4 avril 2019, elle « propose des services payants à des tiers dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité [... elle] fournit des services d'appui au ministère de l'Intérieur et à ses institutions subordonnées, pour la mise en œuvre des compétences attribuées au ministère de l'Intérieur, dans le cadre des responsabilités de l'Etat ». L'EEG nourrit de fortes réserves quant à la création de la Garde illyrienne. Des inquiétudes concernant les modalités de la conclusion de contrats d'approvisionnement et des pratiques de népotisme en matière de recrutement du personnel ont été publiquement exprimées. En outre, la création d'une société commerciale détenue à 100 % par l'État (et financée par conséquent par les deniers publics) jouissant de pouvoirs en matière d'ordre public et de sécurité et fonctionnant sous le contrôle du ministère de l'Intérieur – mais sans les garanties légales de transparence, d'intégrité et de prévention de la corruption applicables à la fonction publique – suscite de vives inquiétudes quant à la prévention de la corruption et la lutte contre la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que les employés de la Garde illyrienne soient soumis aux mêmes dispositions législatives et réglementaires (y compris les règles de conduite applicables et les règles de transparence dans les procédures de passation des marchés publics) que les agents de la Police nationale.** La position des autorités albanaises est que la Garde illyrienne n'effectue pas de tâches de police, que les procédures qu'elle entreprend sont effectuées dans le plein respect des règles de passation des marchés publics et

que le recrutement du personnel a été effectué selon une procédure ouverte, dans le respect de la législation et des procédures de recrutement en place. Pour ces raisons, ils s'opposent à la recommandation.

216. En outre, compte tenu de l'actuel processus transitoire de vérification de l'intégrité en cours dans la police, il existe des craintes que la Garde illyrienne et d'autres sociétés de sécurité n'offrent une possibilité d'emploi aux policiers choisissant ou contraints de quitter la police pour des raisons d'intégrité<sup>53</sup> – ou d'autres raisons. Comme l'a déclaré le vice-ministre de l'Intérieur, « la principale source de recrutement [de la garde illyrienne] sera la police d'État. Il y a beaucoup de personnes expérimentées dans la police d'État qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas eu cet avancement de carrière". Les autorités ont souligné qu'aucun des policiers révoqués pour des raisons d'intégrité n'a jamais été embauché par la Garde illyrienne et que le fait d'être licencié pour problèmes d'intégrité est un critère disqualifiant pour obtenir la licence requise pour faire partie de la Garde illyrienne. Cette règle est utile, à condition qu'elle soit correctement appliquée et sujette à contrôle. De plus, les agents de la police devraient être soumis à des restrictions réglementaires explicites pesant sur une période suffisante à compter de la cessation de leurs fonctions, afin d'empêcher que ceux ayant enquêté sur certaines sociétés ou personnes soient engagés par ces dernières ou leur fournissent des conseils juridiques. En conséquence, **le GRECO recommande d'élaborer des règles explicites sur les restrictions applicables aux agents de la police après la cessation de leurs fonctions, assorties d'un mécanisme de mise en œuvre efficace.** Les autorités albanaises s'opposent à cette recommandation pour les raisons exposées ci-dessus.

### **Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts**

#### *Obligations de déclaration*

217. Les règles applicables aux PHFE s'appliquent également aux agents de police. Ces derniers doivent soumettre à la HIDAACI une déclaration de patrimoine et d'intérêts à plusieurs étapes de leur carrière : lors de leur entrée en fonction, chaque année et après la cessation de leurs fonctions. Le système est décrit en détail au chapitre IV du présent rapport et l'EEG renvoie à ses conclusions et à la recommandation figurant au paragraphe 119.

#### *Mécanismes de contrôle*

218. Les règles applicables aux PHFE valent également pour les agents de police. Les déclarations sont examinées par la HIDAACI, selon les modalités décrites au chapitre IV du présent rapport (voir les paragraphes 120 et suivants).

### **Contrôle et application de la loi**

#### *Supervision et contrôle internes, procédures disciplinaires*

219. Le *Service des ressources humaines* de la Police nationale est chargé de veiller au respect des règles de conduite par les employés.

220. Le *Service des normes professionnelles* évalue régulièrement les performances des structures de police centrales et régionales. Il enquête également sur les infractions disciplinaires

---

<sup>53</sup> Voir par exemple [l'article](#) publié dans exit news le 13 août 2019.

commises par des agents de police et échange périodiquement des informations avec le Service des affaires intérieures et des plaintes sur les enquêtes relatives aux plaintes contre des policiers.

221. La partie V du Règlement sur la Police nationale regroupe les dispositions relatives à la discipline. Les infractions à la discipline sont considérées soit comme mineures soit comme graves. Les infractions mineures comprennent entre autres un comportement laissant place à de l'arbitraire, la désobéissance ou la négligence dans l'accomplissement des devoirs. Les violations graves comprennent entre autres un comportement clairement arbitraire ou la divulgation non autorisée d'informations concernant la police, ou la corruption. Le droit d'engager une procédure disciplinaire revient au supérieur hiérarchique de l'agent (à condition qu'il ait un rang suffisant), aux agents des structures centrales de la police et au personnel du Service des normes professionnelles lorsque des infractions disciplinaires ont été identifiées dans le cadre de l'évaluation des performances des structures de police. Toute affaire comportant des éléments constitutifs d'une infraction pénale doit également être transmise pour examen au Service des affaires intérieures et des plaintes.

222. L'enquête est effectuée au niveau local ou confiée au Service des normes professionnelles, selon que l'infraction est classée comme mineure ou grave. L'agent concerné jouit des droits de la défense et a l'occasion de faire entendre sa cause pendant la procédure. L'enquête se conclut par la remise d'un rapport décrivant la violation, les faits, les preuves et les mesures disciplinaires recommandées. C'est aux supérieurs de l'agent que revient la tâche de déterminer la sanction disciplinaire appropriée (laquelle, en vertu du Règlement sur la Police nationale, peut aller d'une simple remarque à la révocation). Selon le lieu de travail de l'agent et la gravité de l'infraction commise, le supérieur en question est le Directeur général, le Directeur général adjoint, le directeur d'un service central ou le directeur d'une structure locale de la police.

223. L'agent a le droit de contester la mesure disciplinaire dans un délai de cinq ou de dix jours ouvrés selon que l'infraction revêt un caractère mineur ou grave. Son recours est examiné par une commission d'appel centrale ou régionale nommée chaque année par le Directeur général ou les directeurs des directions régionales. Les séances consacrées aux recours sont ouvertes aux agents de police, à moins que la question examinée ne revête un caractère confidentiel. Elles peuvent également être ouvertes à la presse si la mesure fait suite à une plainte d'un citoyen ou d'une institution. Le délai de prescription pour les enquêtes disciplinaires est d'un an à compter de la commission ou de la connaissance de l'infraction.

#### *Surveillance et contrôle externes*

224. Le *Service des affaires intérieures et des plaintes* est l'organe de contrôle de la Police nationale (ainsi que de la Garde républicaine et du Corps spécialisé dans les sauvetages et la protection contre les incendies). Il est indépendant de ces structures et dispose d'un effectif de 126 personnes, dont 62 policiers et 64 agents administratifs. Tous les membres du personnel sont titulaires d'une habilitation délivrée à l'issue d'une vérification renforcée de leurs antécédents. Le service est chargé de prévenir et de détecter les infractions pénales et les violations de la loi commises par des agents de la police dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que de mener les enquêtes correspondantes, de traiter les plaintes des citoyens à l'encontre du personnel de police, de veiller à l'intégrité de ce personnel, de vérifier les avoirs des agents de la police faisant l'objet de plaintes et d'émettre des recommandations générales sur le fonctionnement de la police.

225. Le *Service des affaires intérieures et des plaintes* a été créé – en tant qu'organe relevant du ministère de l'Intérieur – par la Loi organique n° 70/2014 du même nom. Son personnel opérationnel dispose d'une formation équivalente à celle exigée des hauts fonctionnaires de la

police ou bien d'une maîtrise en droit et d'au moins trois ans d'expérience professionnelle pertinente. Il est également soumis au processus transitoire de vérification de l'intégrité décrit plus haut.

226. Le Service des affaires intérieures et des plaintes ouvre des enquêtes administratives ou pénales sur la base d'une plainte, d'une dénonciation ou d'informations publiques reçues par le biais de divers canaux : numéro d'appel téléphonique gratuit, courrier postal ou électronique, démarche directe d'un citoyen auprès du Bureau des recours, contact avec d'autres organismes publics ou privés, dépouillement de la presse et des réseaux sociaux, ainsi qu'inspections planifiées ou non planifiées. Son personnel opérationnel possède des attributions de police judiciaire. Lorsque le Service identifie des infractions administratives commises par un agent de la police, il transmet les conclusions de son enquête au chef de la structure concernée assorties d'une recommandation d'ouverture d'une enquête disciplinaire. Il peut également recommander toute mesure administrative visant à pallier les risques de futures infractions du même type et à éliminer les conséquences de celles déjà commises. Les recommandations du Service des affaires intérieures et des plaintes, une fois acceptées, sont suivies d'une enquête disciplinaire menée par le Service des normes professionnelles (voir ci-dessus). Si une infraction pénale est identifiée, l'affaire est renvoyée au Bureau du procureur. Le Service suit la mise en œuvre de ses recommandations à travers les informations reçues du Service des normes professionnelles et ses propres inspections et demandes de retour d'information. Selon les informations fournies à l'EEG, 99% des recommandations reçues avaient été mises en œuvre par les organes compétents. Ne pas le faire est une raison pour lancer une inspection par le Service des normes professionnelles et en même temps informer le ministre de l'Intérieur

227. Le *ministère de l'Intérieur*, le *ministère des Finances* et la *Cour des comptes* supervisent la gestion des fonds publics par la Police nationale. Chaque année, la Cour des comptes doit rendre compte au Parlement et le ministère des Finances au gouvernement. Le *Parlement* exerce un contrôle sur le gouvernement et jouit du pouvoir de superviser la mise en œuvre et le suivi de la loi. Il organise régulièrement des auditions avec les différentes parties prenantes.

228. La *HIDAACI* exerce son contrôle sur les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts (voir les paragraphes 120 et suivants).

229. L'*Ombudsman* dispose d'un large mandat concernant la protection des droits de l'homme. Il peut soumettre au gouvernement, au Parlement ou à tout organisme public – à titre consultatif, à leur demande ou d'office dans l'exercice de son pouvoir d'enquête – des avis, des recommandations, des propositions et des rapports sur toute question liée à la promotion et à la protection des droits fondamentaux. En 2018, l'Ombudsman a ainsi traité 146 plaintes à l'encontre du ministère de l'Intérieur et d'organes de la police (contre 91 en 2017) portant sur des sujets variés : sévices physiques ou psychologiques au moment de l'arrestation, de la conduite au poste ou de l'interrogatoire par les policiers ; interpellations illégales ; fait de ne pas réceptionner des rapports ou des plaintes ou de ne pas y donner suite ; fait de ne pas conserver et de ne pas fournir de dossiers sur les actions commises par les policiers ; fait de ne pas communiquer d'informations, etc. L'Ombudsman a également pris note de la crainte de représailles de la part des citoyens dénonçant des cas de violence. Au moment de la visite, il enquêtait sur la libre circulation des migrants à la suite de plaintes reçues à ce sujet.

230. De plus, le *Commissaire à l'information et à la protection des données à caractère personnel* et le *Commissaire à la protection contre la discrimination* disposent d'un rôle de supervision dans leurs domaines de compétence respectifs.

231. Enfin, le *Bureau du procureur* supervise les enquêtes et l'activité de la police judiciaire. Chaque agent de la police jouit de prérogatives en matière de police judiciaire conformément au Code de procédure pénale et à la Loi sur l'organisation et le fonctionnement de la police judiciaire. Dans ce cadre, le Parquet peut donner des instructions générales par écrit aux officiers de police judiciaire et exiger l'ouverture d'enquêtes sur les fautes disciplinaires commises par des officiers de police judiciaire ou les plaintes dont ils font l'objet.

#### *Système de dépôt de plaintes*

232. Le Service des affaires intérieures et des plaintes dispose d'unités spéciales chargées de recevoir et de suivre les plaintes à l'encontre des personnels de police pour corruption ou comportement contraire à l'éthique, à savoir la Direction de l'inspection et du traitement des plaintes, qui se compose d'une Section de traitement des plaintes et d'un Bureau d'accueil. Ce dernier est ouvert au public de 8 heures à 22 heures du lundi au samedi et gère aussi « une ligne téléphonique verte ». Les plaintes peuvent être déposées de manière anonyme. Elles peuvent également être déposées sur l'une des bornes électroniques situées dans les directions régionales de la police. Le Service des affaires intérieures et des plaintes dispose de son propre site Web<sup>54</sup>, d'affiches faisant la publicité du numéro de téléphone vert et de contacts à tous les postes-frontière et dans les bureaux d'accueil du public des directions régionales de la police. De plus, il mène occasionnellement des campagnes de promotion.

233. La Section de traitement des plaintes enregistre, consigne et évalue les plaintes. Elle les adresse ensuite aux structures de police locales pour vérification. Elle signale les infractions administratives aux structures compétentes de la police et les infractions pénales au Bureau du procureur. Le Service des affaires intérieures et des plaintes informe le plaignant par écrit de la manière dont sa plainte a été traitée et l'informe de son droit de faire appel auprès de l'institution compétente.

234. Chaque organe et secrétariat de police local dispose d'un bureau d'accueil pouvant recevoir les plaintes. Les plaintes à l'encontre des agents de la police sont consignées dans un registre propre à la structure en cause. Les plaintes peuvent être adressées en personne, par tous les moyens de communication ou de manière anonyme. Chaque structure doit rendre compte tous les mois, au Service des normes professionnelles, des plaintes reçues. Au sein de la Direction générale de la police, un Département des plaintes des citoyens enregistre et traite également les plaintes.

235. Le gouvernement a également lancé une plate-forme de co-gouvernance<sup>55</sup> – gérée par l'Agence pour le dialogue et la co-gouvernance sous l'autorité du Bureau du Premier ministre – ayant pour mandat l'amélioration de la qualité des services publics et la réception des plaintes.

#### *Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte*

236. Chaque employé de la Police nationale est tenu de signaler à son supérieur tout soupçon de comportement fautif, affiché pendant ou hors des heures de service, qu'il pourrait nourrir à l'égard d'un collègue (article 89 de la Loi sur la police et article 217 du Règlement sur la Police nationale).

---

<sup>54</sup> [www.shcba.gov.al](http://www.shcba.gov.al)

<sup>55</sup> [www.shqiperiaqeduam.al](http://www.shqiperiaqeduam.al)

237. La Loi n° 60/2016 sur les dénonciations et la protection des lanceurs d’alerte<sup>56</sup> s’applique à tout acte ou pratique présumés de corruption dans les secteurs public ou privé. Elle a créé un nouveau mécanisme, placé sous l’égide du Bureau de l’Inspecteur général de la HIDAACI, chargé d’enquêter sur les cas signalés et d’encourager la dénonciation des actes de corruption.

238. La loi prévoit la mise en place de mécanismes de signalement interne au sein de chaque organisme public central ou régional comptant plus de 80 salariés (163 unités soumises à l’obligation de signalement ont ainsi été créées, y compris au sein de la police), tandis que la HIDAACI fait office de mécanisme de signalement externe. Peut être considéré comme lanceur d’alerte tout individu étant ou ayant été salarié d’une entité publique ou privée. Les signalements peuvent être effectués par n’importe quel moyen de communication et le lanceur d’alerte peut garder l’anonymat. Pour être valable, le signalement doit être fait de bonne foi et préciser l’identité et les coordonnées du lanceur d’alerte ; les faits pertinents de l’affaire ; la mention, dans la mesure du possible, de la disposition du Code pénal relative à l’acte de corruption présumé ; et, en cas de dénonciation par un lanceur d’alerte extérieur à l’entité en cause, la justification du recours à ce mécanisme.

239. En plus de son rôle de mécanisme de signalement externe, la HIDAACI assume plusieurs responsabilités : contrôler et publier des lignes directrices sur les mécanismes internes et externes de dénonciation ; déterminer les infractions administratives et infliger des amendes en vertu de la Loi sur les lanceurs d’alerte ; recevoir et examiner les demandes de protection contre les mesures de représailles exercées sur les lanceurs d’alerte et garantir la protection des intéressés ; fournir une assistance et un soutien concernant la mise en œuvre de la Loi sur les lanceurs d’alerte ; et sensibiliser le public à la question du lancement d’alertes.

240. La HIDAACI enquête sur les rapports reçus et les transmet au Parquet ou à la police s’ils sont corroborés. Les mesures de protection qu’elle peut accorder aux lanceurs d’alerte sont soit générales, s’agissant par exemple de protéger leur anonymat, soit plus spécifiques, s’agissant notamment de les protéger contre les représailles. Les agents victimes de discriminations ont droit à la réparation du préjudice matériel et moral subi.

241. La HIDAACI consacre actuellement des efforts au renforcement de ses capacités, à la sensibilisation et à l’assistance aux organismes en matière de mise en œuvre de la Loi sur les lanceurs d’alerte. Elle a reçu des organismes publics 161 rapports annuels, dont il ressort que 7 unités ont enregistré et traité des cas de signalement en vertu de la loi. La HIDAACI a également fait office de mécanisme de signalement externe dans 8 cas en 2017, 16 cas en 2018 et 14 cas en 2019. Cinq demandes de protection ont été traitées au cours de la période 2017-2019 et il a été conclu qu’aucune mesure de rétorsion n’avait été prise par l’employeur à l’encontre du lanceur d’alerte.

242. La Loi sur les lanceurs d’alerte et la protection accordée à ces derniers sont encore relativement récentes et ont vu leur efficacité remise en question par plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place. L’EEG a relevé un manque de confiance dans le système en raison des craintes relatives à l’impossibilité de protéger totalement l’anonymat du lanceur d’alerte. Ces doutes gênent le recours aux canaux de signalement disponibles pour signaler des fautes professionnelles. Il semblerait que cela soit particulièrement vrai pour la police, où une culture du silence prévaut encore. Aucun cas de signalement externe concernant le personnel de police n’a été signalé à la HIDAACI et l’EEG n’a reçu aucune indication de l’efficacité du mécanisme de signalement interne. Aux yeux de L’EEG, l’encouragement du signalement des pratiques de

---

<sup>56</sup> <http://www.ildkpkj.al/legjislacioni-section3-en/?lang=en>

corruption au sein de la police et de modification de la perception négative de l'efficacité des mesures de protection passe par l'envoi d'un message fort de la direction au personnel encourageant ce dernier à signaler les fautes et à protéger l'anonymat des lanceurs d'alerte. En outre, il apparaît également indispensable de former et de sensibiliser l'ensemble du personnel de la police à la question. Ce sujet devrait être repris dans toute directive pratique relative à la conduite éthique au sein de la police. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de garantir l'efficacité de la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte, y compris par une formation et une information régulière des personnels de police concernant les mesures de protection des lanceurs d'alerte.**

#### *Poursuites pénales et immunité*

243. Les employés de la Police nationale ne jouissent d'aucune immunité contre les poursuites pénales et peuvent faire l'objet d'enquêtes et de décisions conformément au Code de procédure pénale. Les infractions de corruption, quelle que soit la personne ou l'entité les ayant commises, sont censées être poursuivies par le Bureau du procureur spécial et jugées par un tribunal spécial. L'EEG renvoie sur ce point aux préoccupations et à la recommandation formulées aux paragraphes 134-135.

#### *Statistiques*

244. Les mesures disciplinaires imposées au titre de violation des règles d'éthique dans la Police nationale s'établissent comme suit :

- 2015 : 11 révocations, 56 reports de promotion pour une durée pouvant atteindre deux ans, 22 mesures disciplinaires mineures ;
- 2016 : 11 révocations, 28 reports de promotion pour une durée pouvant atteindre deux ans, 17 mesures disciplinaires mineures ;
- 2017 : 15 révocations, 55 reports de promotion pour une durée pouvant atteindre deux ans, 23 mesures disciplinaires mineures ;
- 2018 : 24 révocations, 59 reports de promotion pour une durée pouvant atteindre deux ans, 29 mesures disciplinaires mineures ;
- 2019 : 11 révocations, 33 reports de promotion pour une durée pouvant atteindre deux ans, 32 mesures disciplinaires mineures.

245. Les indicateurs relatifs aux enquêtes administratives menées par le Service des affaires intérieures et des plaintes entre janvier et septembre 2019 révèlent ce qui suit :

- la Section générale des inspections du Service des affaires intérieures et des plaintes a reçu et géré 1 437 plaintes du public et 4 993 appels sur la ligne téléphonique verte ;
- la Section générale des inspections du Service des affaires intérieures et des plaintes a effectué 10 inspections planifiées, 14 inspections non planifiées et 27 inspections liées au traitement d'une plainte donnée ;
- à l'issue de l'enquête administrative sur les plaintes et les inspections, les dossiers de 8 agents ont été transmis au parquet géographiquement compétent aux fins de lancement d'une procédure pénale et les dossiers de 296 agents ont été transmis au Service des normes professionnelles de la Direction générale de la police aux fins d'ouverture d'une procédure disciplinaire.

246. Les indicateurs relatifs aux enquêtes pénales du Service des affaires intérieures et des plaintes pour la période janvier-septembre 2019 révèlent que 195 dossiers ont été transmis au parquet, qui concernaient 3 cadres de niveau intermédiaire, 95 cadres de premier niveau et 252 agents d'exécution.

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

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

*En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **que, dans un souci de transparence, les noms des conseillers politiques soient publiés en ligne et que les informations sur leur travail principal et leurs activités auxiliaires soient facilement accessibles en ligne (paragraphe 41) ;**
- ii. **que i) des plans d'intégrité concrets soient adoptés et mis en œuvre dans tous les ministères, comprenant une analyse systématique des risques liés à l'intégrité auxquels ministres et conseillers politiques pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions, de même que des mécanismes de suivi et de contrôle de conformité et ii) des mesures correctrices appropriées visant spécifiquement les PHFE soient conçues et appliquées (paragraphe 54) ;**
- iii. **d'harmoniser et d'accroître la cohérence intrinsèque du cadre juridique et institutionnel relatifs à la lutte contre la corruption et à l'intégrité des agents publics, en particulier en ce qui concerne les PHFE ; notamment en compilant les normes et règles dans un manuel, et en mettant à disposition des lignes directrices relatives aux obligations pesant sur chaque catégorie et au rôle de chaque organe compétent (paragraphe 60) ;**
- iv. **que i) le Code d'éthique ministériel existant soit complété par des directives concrètes en vue de sa mise en œuvre concernant les conflits d'intérêts et autres questions liées à l'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, lobbying, etc.) ; ii) le fonctionnement effectif de la Commission d'éthique, ou de tout autre mécanisme crédible doté de pouvoirs de supervision et de sanction soit assuré, y compris à l'égard du Premier ministre ; et iii) les règles éthiques soient complétées par des exemples illustratifs et des mécanismes d'application pour les conseillers politiques (paragraphe 68) ;**
- v. **de sensibiliser systématiquement les membres du Conseil des ministres et les conseillers politiques aux questions liées à l'intégrité – et notamment au Code d'éthique ministériel, ainsi qu'à la législation et au cadre relatifs à la lutte contre la corruption et à la promotion de l'intégrité – par le biais de formations régulières, de consignes spécifiques et de conseils confidentiels (paragraphe 71) ;**
- vi. **que des mesures complémentaires soient prises pour rendre plus efficace pour les personnes particulièrement concernées le processus de consultation sur les projets de législation primaire et secondaire ayant un intérêt public spécifique, notamment par le biais de sites internet officiels plus conviviaux (paragraphe 85) ;**
- vii. **que (i) des règles détaillées régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions exécutives entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs du gouvernement et autres activités soient mises en place ; et (ii) une transparence suffisante soit assurée sur l'objet de ces contacts (formels et informels), l'identité des personnes avec lesquelles ou pour le compte**

**desquelles des contacts ont eu lieu, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours de ces discussions (paragraphe 87) ;**

- viii. que l'abstention d'un ministre ou d'un vice-ministre de participer à une décision du Conseil des ministres en raison d'un conflit d'intérêts potentiel soit effectivement consignée dans le procès-verbal de réunion conformément à la loi (paragraphe 100) ;**
- ix. de veiller à l'application de règles explicites en matière de restrictions après la cessation des fonctions à la fois aux membres du Conseil des ministres et aux conseillers politiques et qu'un mécanisme efficace d'application de ces règles soit mis en œuvre concernant l'ensemble des PHFE (paragraphe 116) ;**
- x. que la plate-forme électronique mise en place pour la déclaration et la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts privés devienne opérationnelle aussitôt que possible (paragraphe 119) ;**
- xi. que les ressources juridiques, humaines, financières et autres ressources nécessaires soient mises en place afin que la HIDAACI puisse améliorer ses capacités lui permettant de vérifier efficacement les déclarations de patrimoine et d'intérêts privés (paragraphe 125) ;**
- xii. i) que le recrutement du personnel chargé des poursuites et du personnel technique du Bureau du Procureur spécial anticorruption soit mené à terme de manière prioritaire, que cet organe dispose de ressources humaines et techniques adéquates et que ses procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée ; et ii) qu'une coopération appropriée avec la HIDAACI soit effectivement mise en œuvre afin de renforcer le suivi effectif des rapports transmis par cette dernière en cas de violation des lois sur les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine par les PHFE ou personnels de la police (paragraphe 135) ;**

*En ce qui concerne les services répressifs*

- xiii. i) de procéder à une analyse minutieuse du cadre juridique et de la pratique des dons et mécénats privés à destination de la police, de manière à formuler des conclusions menant à l'abandon de cette pratique ou, tout au moins, à la limitation des risques qu'elle comporte en matière de corruption et de conflit d'intérêts ; et ii) de publier régulièrement, notamment en ligne, la liste des dons et mécénats reçus en indiquant la nature et la valeur de chaque don ainsi que l'identité du donateur (paragraphe 149) ;**
- xiv. de veiller à ce que la politique de prestation de services supplémentaires par la police moyennant rémunération tienne dûment compte des risques de corruption et de conflits d'intérêts (paragraphe 150) ;**
- xv. que le plan d'intégrité de la Police nationale soit mis en œuvre de manière prioritaire (paragraphe 158) ;**
- xvi. que les principes éthiques et les règles de conduite contenus dans le Règlement sur la Police nationale soient complétés par un manuel donnant des orientations pratiques, qui prenne en compte la spécificité de la Police nationale, la variété de ses tâches et ses vulnérabilités (paragraphe 166) ;**

- xvii. **i) de renforcer la formation initiale et continue des fonctionnaires de police sur les questions d'intégrité, ainsi que la formation spécialisée des enquêteurs chargés des affaires de corruption et de délinquance économique ; ii) d'instaurer un système permettant à des personnes de confiance spécialement désignées et formées à cet effet de prodiguer des conseils à titre confidentiel sur les questions d'éthique et d'intégrité à l'ensemble du personnel de police (paragraphe 171) ;**
- xviii. **que des mesures soient prises pour accroître la stabilité du personnel en haut de la hiérarchie policière, indépendamment des changements politiques dans le pays (paragraphe 180) ;**
- xix. **que les chefs de service de la Police nationale soient nommés par le Directeur général (paragraphe 181) ;**
- xx. **i) que les fonctions les plus exposées aux risques pour l'intégrité soient classées par ordre de priorité au cours de la période de contrôle, en tenant compte du plan d'intégrité et des autres outils de gestion des risques existants ; et ii) que des contrôles de l'intégrité des candidats soient effectués dans le cadre de chaque changement d'affectation ou promotion, ainsi qu'à intervalles réguliers au cours de la carrière d'un policier (paragraphe 196) ;**
- xxi. **que les règles relatives à l'acceptation et à la déclaration de cadeaux par les personnels de police fassent l'objet d'un contrôle et d'une mise en œuvre adéquats (paragraphe 211) ;**
- xxii. **de veiller à ce que les employés de la Garde illyrienne soient soumis aux mêmes dispositions législatives et réglementaires (y compris les règles de conduite applicables et les règles de transparence dans les procédures de passation des marchés publics) que les agents de la Police nationale (paragraphe 215) ;**
- xxiii. **d'élaborer des règles explicites sur les restrictions applicables aux agents de la police après la cessation de leurs fonctions, assorties d'un mécanisme de mise en œuvre efficace (paragraphe 216) ;**
- xxiv. **de garantir l'efficacité de la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte, y compris par une formation et une information régulière des personnels de police concernant les mesures de protection des lanceurs d'alerte (paragraphe 242).**

248. Conformément à l'article 30.2 de son 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 avril 2022. Ces mesures seront évaluées par le GRECO conformément à sa procédure spécifique de conformité.

249. Le GRECO invite les autorités albanaises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, et à mettre à la disposition du public une traduction de ce dernier dans la langue nationale.

---

## 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](http://www.coe.int/greco).

---