



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon (2022) 23 REV

10 octobre 2022

fmondoc23 REV_2022

original anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana (29 juin – 1^{er} juillet 2022)

Corapporteurs: M. Joseph O'REILLY, Irlande, Groupe du Parti populaire européen et M. Asim Mollazada, Azerbaïdjan, Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 10 octobre 2022.

1. Introduction

1. En raison de la pandémie de covid-19, notre dernière visite a eu lieu du 28 au 30 octobre 2019. Pendant la pandémie, nous avons néanmoins continué d'assurer le suivi – à distance, certes – du respect des obligations et engagements de l'Albanie pendant cette période. Nous avons ainsi tenu un certain nombre de réunions en ligne avec des experts et des représentants de la société civile, ainsi qu'avec des membres du Parlement albanais, sur la question de la réforme du système électoral, qui ont abouti à la préparation d'une note d'information spéciale qui a été examinée par la commission, puis déclassifiée. Les rapporteurs et la commission ont également suivi de près – et continuent de suivre de près – la situation relative aux médias en Albanie. La commission a organisé deux auditions à ce sujet et, dans ce contexte, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements révisés à la loi sur les services de médias audiovisuels.

2. Depuis notre dernière visite, de nombreux faits nouveaux sont intervenus et l'Albanie a accompli des progrès notables en ce qui concerne le respect des obligations et engagements qu'elle a contractés lors de son adhésion. Il reste cependant un certain nombre de défis à relever, qui ont trait, notamment, au climat politique et à la stabilité des institutions démocratiques du pays, à la lutte contre la corruption et à l'indépendance du système judiciaire, ainsi qu'à la situation des médias dans le pays. Ces questions ont donc été au cœur de la visite que nous avons effectuée du 29 juin au 1^{er} juillet 2022.

3. Le 14 décembre 2021, M. Asim Mollazada a été désigné co-rapporteur en remplacement de M. Petter Eide, qui a quitté l'Assemblée. Le mandat de M. O'Reilly devait expirer le 23 juin 2022. Dans l'intérêt de la continuité des travaux et du bon déroulement de la procédure de suivi en cours, la commission a décidé, le 23 mai 2022, de le prolonger de 6 mois, conformément au paragraphe 11.4 de la [Résolution 1115 \(1997\)](#) telle que modifiée.

4. Dans le cadre de notre visite, nous avons notamment rencontré le Président de l'Albanie, le Président de l'Assemblée nationale, le ministre de la Justice, le Président de la Cour constitutionnelle, le Médiateur, la Présidente et les membres de la Haute Commission des qualifications, le Procureur spécial chargé de la lutte contre la corruption (SPAK) et le Chef du Bureau national d'enquête, les présidentes et les membres des commissions parlementaires chargées de l'« Éducation et des médias de service public » et des « Affaires juridiques, de l'administration publique et des droits humains », ainsi que les co-présidents des commissions parlementaires ad hoc sur la réforme électoral et sur la réforme administrative et territoriale. Nous nous sommes également entretenus avec les dirigeants des groupes politiques au sein du Parlement albanais, les membres du Conseil albanais des médias et de l'Autorité albanaise des médias audiovisuels, ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile et de la communauté diplomatique à Tirana. Le programme de notre visite fait l'objet de l'Annexe 1 de la présente note.

5. Nous tenons à remercier la délégation albanaise et le Parlement albanais pour la qualité du programme qu'ils nous ont préparé et pour leur hospitalité, ainsi que la Directrice du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana et son équipe pour l'aide qu'elles ont apportée à notre délégation. La déclaration publiée à la fin de notre visite est reproduite à l'Annexe 2 de la présente note.

2. Évolution récente de la situation et du climat politiques

6. Comme souligné dans de précédentes notes d'informations, le climat politique en Albanie est extrêmement polarisé ; il est marqué par les relations très conflictuelles qu'entretiennent les principaux partis politiques du pays. Depuis plusieurs années, l'Albanie est ainsi en proie à une crise systémique quasi permanente, les partis politiques boycottant souvent le parlement et les institutions politiques lorsqu'ils sont dans l'opposition. Cette situation nuit aux processus de réforme et à la consolidation de la démocratie dans le pays. Toutefois, si le climat politique reste préoccupant, il s'est quelque peu amélioré depuis l'accord sur la réforme électoral conclu entre les principaux partis le 5 juin 2020 et les élections législatives qui ont suivi, le 25 avril 2021.

7. Pour des informations détaillées sur le processus de réforme électoral, nous renvoyons à notre note d'information sur le sujet², qui a été examinée et déclassifiée par la commission le 3 février 2021. En voici toutefois un résumé : le 14 janvier 2020, la majorité au pouvoir, l'opposition parlementaire et l'opposition extraparlamentaire³ ont décidé de créer un Conseil politique pour la réforme électoral. Le 5 juin 2020, le Conseil politique a annoncé qu'il était parvenu à un accord sur une profonde réforme du système électoral.

² [AS/Mon \(2021\) 03](#).

³ Pour des explications sur le climat politique qui régnait à ce moment-là, veuillez vous rapporter à la note d'information.

Cependant, aucun compromis n'avait pu être trouvé sur l'adoption d'un nouveau système électoral, ce qui constituait l'une des principales demandes de l'opposition parlementaire⁴. Le 15 juin 2020, 28 députés, membres pour la plupart de l'opposition parlementaire, a déposé une série d'amendements pour introduire un système à listes ouvertes à la place d'un système proportionnel à listes fermées. Ces propositions ont été acceptées par la majorité au pouvoir, mais dénoncées par l'opposition extra-parlementaire, qui soutenait qu'elles étaient contraires à l'esprit de l'accord du 5 juin. Ces partis ont néanmoins continué de participer aux travaux sur la réforme du système électoral, ce dont nous nous sommes félicités. Les amendements constitutionnels ont ensuite été adoptés le 30 juillet 2020. Ceux-ci ont supprimé les liens constitutionnels entre les circonscriptions régionales et les régions administratives, le découpage des circonscriptions électorales étant désormais régi au niveau, inférieur, de la législation électorale. Il avait toutefois été convenu que, pour les élections de 2021, les anciennes circonscriptions (liées aux districts électoraux) seraient maintenues⁵. En outre, en vertu des amendements, le seuil électoral a été abaissé à 1% et les coalitions électorales ont été remplacées par le système de listes électorales communes.

8. Le 6 septembre 2020, le Président de l'Albanie, Ilir Meta, a convoqué des élections législatives pour le 25 avril 2021. Celles-ci ont été remportées par la coalition dirigée par le Parti socialiste, au pouvoir, qui a recueilli 48,7% des suffrages exprimés, obtenant ainsi 74 sièges, contre 39,4% des suffrages ou 59 sièges pour le Parti démocratique. Le parti du Président Meta, le Mouvement socialiste pour l'intégration (LSI), a quant à lui obtenu 6,8 % des voix ou 4 sièges, et le Parti social-démocrate d'Albanie (PSD), 2,5% des voix ou 3 sièges. Seuls ces quatre partis ont atteint le seuil. Ces élections ont été observées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une Mission internationale d'observation des élections (MIOE) à laquelle participaient également le BIDDH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Si la MIOE a déployé plusieurs équipes d'observateurs le jour du scrutin, les procédures ont été observées moins systématiquement que d'habitude en raison des mesures liées à la pandémie qui s'appliquaient à cette période-là. La Mission a conclu que les électeurs avaient eu le choix entre plusieurs candidats, qui avaient pu faire campagne librement. Dans leurs rapports, la MIOE et la commission *ad hoc* de l'Assemblée ont conclu que le cadre juridique relatif aux élections fournissait une base appropriée pour la conduite d'élections démocratiques et qu'il bénéficiait de la confiance de la plupart des parties prenantes. Malgré l'augmentation de sa charge de travail, la Commission électorale centrale a organisé ces élections d'une manière globalement transparente et efficace. Cependant, les observateurs ont aussi souligné que le Parti socialiste, au pouvoir, avait tiré un avantage indu de sa position, notamment par le biais du contrôle qu'il exerce sur les administrations locales et d'une utilisation abusive des ressources administratives, certaines informations faisant même état de pressions exercées sur les fonctionnaires. Malheureusement, les allégations d'achat de votes restent fréquentes et sapent la confiance du public dans les résultats des élections.

9. L'une des questions spécifiques ayant occupé le devant de la scène pendant la période de campagne a été la fuite, dans le domaine public, de données issues d'une base contenant des informations à caractère personnel sur environ 900 000 Albanais, dont leurs coordonnées et leurs probables choix électoraux. Les partis d'opposition, qui ont considéré l'existence de cette base de données comme une preuve de l'utilisation abusive d'informations à caractère personnel, ont appelé la structure spéciale anti-corruption (SPAK) à mener une enquête sur cette base. La SPAK a ordonné la saisie des équipements électroniques des journalistes qui avaient révélé l'existence de cette dernière. Cependant, elle a ensuite été désavouée par la Cour suprême d'Albanie et la Cour européenne des droits de l'homme, qui ont statué que les journalistes ne pouvaient être forcés à dévoiler leurs sources. Le Procureur général albanais a ouvert une enquête sur cette fuite de données, qui serait toujours en cours. En janvier 2022, le Procureur général a annoncé l'arrestation de quatre personnes en lien avec les faits. Le parlement a lui aussi ouvert une enquête à ce sujet mais, au moment de notre visite, celle-ci n'avait pas encore permis de tirer de quelconque conclusion.

10. En 2020, des dispositions légales ont été adoptées qui ont modifié, entre autres, les règles régissant le début du mandat d'une nouvelle convocation du parlement à la suite d'élections. Bien que les élections aient eu lieu le 25 avril 2021, la nouvelle législature n'a débuté que le 10 septembre 2021, ce qui a différé d'autant le retour des principaux partis d'opposition au sein du parlement⁶ et donné lieu à certaines spéculations quant à d'éventuelles raisons cachées pour ce délai. Cela souligne la persistance d'un environnement politique tendu et polarisé en Albanie. Lors de la constitution du nouveau parlement, tous les membres élus ont accepté leur mandat et intégré l'Institution. Le retour de l'opposition au sein de cette dernière et la reprise de sa participation à ses activités ont mis fin à une importante crise politique et constitutionnelle, même s'ils n'ont pas permis d'en

⁴ Il convient de noter qu'à l'époque, les principaux partis d'opposition n'étaient pas officiellement représentés au sein du parlement ; ils avaient décidé de renoncer à leur mandat.

⁵ Ce découpage, qui reste une question sensible, devra donc être effectué avant les prochaines élections législatives.

⁶ En signe de protestation, les principaux partis d'opposition avaient renoncé à leur mandat sous la législature précédente.

éradiquer toutes les causes sous-jacentes. La majorité au pouvoir et l'opposition se sont entendues sur la création de trois commissions *ad hoc* : une sur la réforme électorale, une sur la réforme administrative et territoriale et une chargée d'enquêter sur les allégations de fraude électorale, notamment les utilisations abusives des ressources administratives et des données à caractère personnel.

11. Malgré les critiques internes à la suite de la défaite du Parti démocratique (PD) aux élections législatives d'avril 2021, M. Basha a été réélu à la tête de ce dernier en juin 2021. Le 19 mai 2021, le Gouvernement des États-Unis a déclaré Sali Berisha, ancien Président, Premier Ministre et chef du Parti démocrate (dont il est également l'un des fondateurs) persona non grata aux États-Unis en raison de son implication dans des « faits de corruption d'ampleur considérable ». Soulignons que jusqu'à présent, aucune enquête ou procédure pénale pour corruption n'a été ouverte contre lui, ni aux États-Unis, ni en Albanie. Le 9 septembre 2021, soit la veille de la formation du nouveau parlement, M. Basha, qui, selon certaines informations, aurait subi des pressions de la part des États-Unis et de l'Union européenne, a annoncé que M. Berisha avait été exclu du groupe parlementaire du Parti démocrate. En réaction à cette décision, M. Berisha a appelé M. Basha à démissionner et a annoncé qu'il se présenterait face à lui lors du prochain Congrès du parti pour l'élection à la présidence du parti démocratique. Les partisans de M. Berisha, soutenant qu'ils bénéficiaient d'un soutien suffisant de la part des sections locales du parti, ont ensuite convoqué un Congrès du parti le 11 décembre 2021. M. Basha a répondu que, d'après ce qu'il comprenait du règlement du parti, seule la direction du PD était habilitée à convoquer un Congrès, appelant ensuite à la tenue d'un Congrès « concurrent » le 18 décembre 2021.

12. Le 11 décembre 2021, les participants à la Convention nationale du PD convoquée par M. Berisha ont démis M. Basha de ses fonctions en tant que Secrétaire général du parti et institué une commission temporaire chargée de diriger ce dernier jusqu'à l'élection d'un nouveau Secrétaire général en 2022. En réponse à cela, le Comité exécutif du parti, réuni sur convocation de M. Basha, a remis en question la légalité de la Convention nationale tenue la semaine précédente et démis un certain nombre de partisans de M. Berisha de leurs fonctions, aggravant ainsi la crise au sein du parti. M. Basha a ensuite contesté la légalité de la convention convoquée par M. Basha devant la justice. Le 25 mars 2022, le tribunal de première instance a statué que la Convention du 11 décembre convoquée par M. Berisha et les décisions qui y avaient été prises étaient légales et valides. Cette décision a été attaquée par M. Enkelejd Alibeaj, Chef du groupe parlementaire du Parti démocratique et allié de M. Basha qui a assuré alors l'intérim à la tête du parti, M. Basha ayant démissionné après les lourdes défaites essuyées par sa faction lors de plusieurs élections partielles locales. Le 22 mai 2022, M. Berisha a été élu Chef du Parti démocrate à l'issue d'un vote auquel ont participé tous les membres du parti, recueillant 93% des suffrages.

13. Au moment de la rédaction de la présente note, la Cour d'appel n'avait pas encore statué sur le recours introduit par M. Alibeaj, contre la décision du tribunal de première instance ; le conflit interne auquel le parti était en proie perdurait donc, et la confusion continuait de régner. Alors que M. Berisha a continué d'officier en tant que Chef du Parti démocrate et a engagé une réforme des structures organisationnelles et politiques de ce dernier, le 2 septembre 2022, 28 des 59 députés membres du PD ont confirmé M. Alibeaj dans ses fonctions de Chef du groupe parlementaire du parti. Le fait que la Cour d'appel tarde à rendre sa décision a été critiqué tant par les partisans de M. Berisha que par ceux de M. Basha.

14. Il est important de veiller à ce que la crise interne que traverse le Parti démocrate ne donne pas naissance à une nouvelle crise politique nationale. La communauté internationale a un rôle important à jouer à cet égard ; elle doit faire en sorte que cette crise ne soit pas instrumentalisée à des fins politiques nationales, ce qui ne ferait qu'aggraver la crise politique.

15. Comme indiqué dans de précédentes notes d'information, le retour de tous les partis et mouvements politiques au sein du parlement, qui, conformément à la Constitution, est le forum pour l'interaction politique, est une condition préalable essentielle pour résoudre la crise politique systémique qui sévit dans le pays. Nous nous félicitons donc vivement du fait qu'à la suite des élections de 2021, tous les partis ont accepté de prendre leur siège et d'entrer au parlement. Toutes les démocraties ont besoin d'une opposition fonctionnelle pour garantir un système approprié de pouvoirs et contrepouvoirs. Toutefois, la crise et le schisme internes observés au sein du Parti démocrate laissent entrevoir le spectre d'une nouvelle rupture entre le groupe parlementaire et la structure du principal parti d'opposition en Albanie, ce qui atténuerait considérablement les effets positifs du retour des partis d'opposition au sein du parlement. C'est là une question très préoccupante.

16. Malgré les améliorations constatées depuis les dernières élections, le climat politique reste très polarisé, comme on a pu l'observer encore une fois lors de l'élection du nouveau Président de l'Albanie.

17. Le mandat du Président Meta a pris fin le 24 juillet 2022. En Albanie, le Président de la République est élu au suffrage indirect, par le parlement, pour un mandat de cinq ans, dans la limite de deux mandats consécutifs, conformément à la Constitution. Le Président Meta a été élu pour la première fois en 2017. Cependant, étant donné les relations conflictuelles qu'il entretient avec la majorité au pouvoir, comme en attestent les deux tentatives de destitution dont il a fait l'objet, il n'a pas été envisagé de proposer sa candidature pour un second mandat. Le Président est élu par le parlement à la majorité des trois cinquièmes de tous les membres. Si aucun candidat n'obtient une telle majorité lors des trois premiers tours de scrutin, la majorité requise pour élire le Président est abaissée à la majorité absolue, soit 50% des voix + 1, lors des tours de scrutin suivants.

18. Le 10 mai 2022, le parlement a décidé de tenir le premier tour de scrutin de l'élection présidentielle le 16 mai 2022. Pour les trois premiers tours, la majorité au pouvoir et l'opposition avaient convenu que le candidat serait proposé par l'opposition. L'opposition a compris qu'il s'agirait alors de proposer un candidat de compromis sur lequel l'opposition et la majorité au pouvoir s'accorderaient. La majorité au pouvoir avait interprété cette décision autrement, estimant que pour les trois premiers tours, l'opposition pourrait proposer n'importe quel candidat, mais que si aucun d'eux n'obtenait la majorité requise, c'est elle qui proposerait un candidat pour le ou les tour(s) suivant(s), lors duquel ou desquels il suffit d'obtenir la majorité absolue, dont la majorité jouit déjà. Par conséquent, aucune tentative n'a été faite pour trouver un candidat de compromis, et aucun candidat n'a été proposé lors des trois premiers tours de scrutin. Pour le quatrième tour, le Parti socialiste a proposé M. Bajram Begaj, alors Chef d'État-major de l'armée albanaise, en tant que candidat apparemment indépendant. Il a été élu avec 78 voix pour, 4 voix contre et une abstention, la plupart des membres de l'opposition ayant refusé de prendre part au vote. Sans vouloir mettre en question le statut du nouveau Président, on peut regretter que la majorité et l'opposition⁷ ne se soient pas entendues sur un candidat de compromis. La condition de la majorité des trois cinquièmes a été inscrite dans la Constitution pour garantir que le Président bénéficie d'un large soutien au sein de toutes les forces politiques et qu'il puisse s'élever au-dessus des divisions partisans. Le recours volontaire à la procédure « anti-blocage », sans même avoir essayé de trouver un candidat de compromis pour les trois premiers tours est clairement contraire à l'esprit de la Constitution et met en évidence le niveau de polarisation du paysage politique.

3. Réforme électorale et réforme administrative et territoriale

19. Les questions de la réforme du système électoral et de la réforme administrative et territoriale sont liées l'une à l'autre. Le 10 septembre 2021, lors de sa première réunion, le parlement a institué une commission parlementaire *ad hoc* sur la réforme du système électoral et une commission sur la réforme administrative territoriale – nous l'avons vu. Ces deux commissions *ad hoc* sont dirigées par deux co-présidents, un issu de la majorité au pouvoir, et l'autre, de l'opposition. Lors de notre visite, nous avons rencontré les deux co-présidents des deux commissions *ad hoc*.

20. S'agissant de la réforme du système électoral, les rapports des observateurs des élections attirent l'attention sur un certain nombre de dysfonctionnements qui concernent notamment le financement des campagnes, l'achat de votes et l'utilisation abusive des ressources administratives, et auxquels ils doivent s'attaquer de façon prioritaire. Dans le même temps, il est important de souligner que la Commission de Venise et l'Assemblée ont toutes deux déclaré à plusieurs reprises que le cadre juridique était globalement adapté à la conduite d'élections démocratiques. Pour remédier aux dysfonctionnements et aux comportements abusifs observés dans le cadre des élections précédentes, il est surtout nécessaire de mettre en œuvre – pleinement et sans réserve – la législation électorale existante, plus que de la réviser, et d'induire un changement radical dans l'attitude et le comportement des parties prenantes concernées. En outre, ainsi que nous l'avons déclaré publiquement avant les élections, les négociations et l'accord sur la réforme du système électoral étaient également – ou surtout – un moyen de résoudre la crise politique. Dans ce contexte, nous avons souligné l'importance du principe de la stabilité de la législation électorale. Par conséquent, nous souhaitons affirmer, une fois encore, qu'un processus continu de changement et de révision de la législation électorale ne saurait remplacer des relations de travail normales et le dialogue entre l'opposition et la majorité au pouvoir.

21. Plusieurs organisations de la société civile ont attiré l'attention sur la nécessité de réformer la loi sur les partis politiques, la législation en vigueur ayant entraîné la prolifération de partis dits techniques, souvent fondés par les partis établis de longue date dans le seul but d'obtenir davantage de financements pour leur campagne et une plus grande couverture médiatique pendant cette dernière.

⁷ Tant les représentants de la majorité au pouvoir que ceux de l'opposition affirment avoir fait tout leur possible pour parvenir à un consensus, rejetant sur l'autre partie la responsabilité de cet échec.

22. La commission parlementaire *ad hoc* sur la réforme du système électoral s'est réunie pour la première fois le 17 juin 2022, soit plusieurs mois après sa création. Nous avons l'impression, après les avoir rencontrés, que les principaux partis ont des objectifs et des approches très différents en ce qui concerne cette commission, et, par conséquent, aucun résultat concret n'a été obtenu jusqu'à présent. Initialement, le mandat de la commission courait jusqu'au 10 août 2022. Cependant, le 7 septembre, ses co-présidents ont annoncé qu'ils allaient demander à ce qu'il soit prolongé de 6 mois. Il est important, désormais, que les principaux partis fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour s'entendre sur les réformes à mener, en particulier à l'approche des prochaines élections locales, prévues en mai 2023⁸.

23. La réforme administrative et territoriale est une question importante. Lors de la précédente réforme administrative, le nombre de communes a été ramené à 63, et le nombre de régions, à 12. Cette fusion des communes et des régions a été accueillie très favorablement par les partenaires internationaux du pays, y compris le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, car elle permet la création d'institutions fortes dans les collectivités locales. Cependant, après cette réforme, les partis d'opposition ont affirmé que les nouvelles frontières des municipalités favorisaient l'élection, dans les communes, de dirigeants issus du Parti socialiste, au détriment de l'opposition. Le Parti démocratique a proposé d'augmenter le nombre de communes et le faire passer à 94, une idée que rejette la majorité. S'il est important de conserver et de respecter la logique dans laquelle s'inscrivait la réforme précédente, à savoir la mise en place de structures d'autonomie locale fortes et efficaces⁹, il est tout aussi important de veiller à l'existence d'un large consensus parmi l'ensemble des forces politiques sur la carte territoriale et administrative de l'Albanie.

24. Les répercussions de ces réformes sur les élections nationales ont été quelque peu atténuées par les amendements constitutionnels qui suppriment le lien entre les limites des circonscriptions pour les élections législatives et les limites administratives locales. Pour les élections de 2021, les limites des circonscriptions électorales n'ont pas été modifiées, mais le découpage des circonscriptions doit encore être approuvé pour les élections à venir. Ce point pourrait facilement susciter une controverse et des contestations politiques. Aussi est-il important que tous les acteurs de la scène politique s'accordent sur un découpage des circonscriptions électorales qui soit conforme aux normes internationales et qui repose sur un large consensus entre les parties prenantes. La commission parlementaire chargée de la réforme administrative et territoriale s'est réunie pour la première fois le 15 juin 2022.

4. Système judiciaire

25. Comme souligné dans de précédentes notes d'information, l'un des principaux éléments de la réforme du système judiciaire, ainsi que de la lutte contre la corruption, est le processus de contrôle de l'intégrité auquel sont actuellement soumis les juges et les procureurs en Albanie. Pour rappel, le contrôle de l'intégrité des juges et des procureurs est effectué par la Commission indépendante de vérification des qualifications, qui se compose de 12 membres nommés par le parlement sur la base des recommandations de l'Opération internationale de surveillance, placée sous l'égide de la Commission européenne et des États-Unis. Il existe également une Chambre spécialisée de vérification des qualifications composée de 7 juges nommés de la même manière que ceux de la Commission indépendante de vérification des qualifications. Cette Chambre peut être saisie pour contester les décisions de la Commission. En outre, deux commissaires représentent le public dans ces procédures et peuvent faire appel des décisions de la Commission devant la Chambre. L'Opération internationale de surveillance surveille les procédures au sein de la Commission et peut recommander aux commissaires publics de faire appel des décisions de celle-ci. La Commission indépendante de vérification des qualifications est composée de 4 groupes de 3 membres. Tous les juges et procureurs sont évalués en fonction de trois critères : la justification du patrimoine, le contrôle des antécédents et la compétence juridique. Si les résultats du contrôle du patrimoine d'un candidat ne sont pas satisfaisants, les antécédents et la compétence juridique de ce candidat ne sont pas évalués. De même, si les résultats du contrôle des antécédents d'un candidat ne sont pas conformes aux critères fixés, la compétence juridique de ce candidat n'est pas évaluée.

26. Les structures de contrôle ont été mises en place en juin 2017. Au total, 800 postes de juge et de procureur sont visés par la procédure de contrôle. En septembre 2021, 437 affaires avaient été réglées devant les juridictions de première instance, la décision rendue étant définitive dans 298 cas. Lors de notre réunion avec les membres de la Commission indépendante de vérification des qualifications, nous avons été informés

⁸ Ces élections locales sont particulièrement importantes pour l'apaisement des tensions politiques étant donné que les élections locales précédentes ont été boycottées par l'opposition, ce qui a considérablement diminué la représentativité des autorités locales élues lors de ce scrutin.

⁹ En d'autres termes, il s'agissait de privilégier la qualité des structures, plutôt que leur quantité.

qu'au début du mois de juillet 2022, 541 personnes avaient été contrôlées, ce qui représentait environ 70% du nombre total de dossiers à traiter. Les résultats de la procédure sont impressionnants : plus de 62% des personnes contrôlées ont été démis de leurs fonctions – essentiellement parce qu'elles n'ont pas été en mesure de justifier leur patrimoine – ou ont démissionné. Parmi elles figurent le Procureur général ainsi que la majorité des juges siégeant à la Cour constitutionnelle et à la Cour suprême. Le nombre très important de révocations et de démissions souligne la nécessité d'une telle procédure. Cependant, celle-ci a aussi eu d'importantes répercussions sur le fonctionnement du système judiciaire. En effet, malgré le fait que les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, outre le Procureur général et les membres du Conseil supérieur de la justice, aient fait partie du premier groupe de personnes à être contrôlées, ce n'est qu'à la fin de l'année 2020 que la Cour constitutionnelle a atteint le quorum de 6 juges requis pour siéger en plénière. De même, la Cour suprême n'est devenue opérationnelle qu'en juillet 2021, après la nomination de 6 nouveaux juges, ce qui a porté le nombre de ses membres à 9 sur 19 et lui a permis d'atteindre le quorum nécessaire pour pouvoir fonctionner. Toutefois, elle ne pourra désigner ses candidats à la Cour constitutionnelle que lorsque plus de la moitié de ses juges aura été désignée. La nomination des dix juges restants est donc une priorité pour garantir le bon fonctionnement tant de la Cour suprême que celui de la Cour constitutionnelle.

27. Initialement, la procédure de contrôle de l'intégrité avait été mise en place en tant que procédure limitée dans le temps, notamment suite à l'insistance de la Commission de Venise sur ce point, celle-ci considérant qu'une procédure de contrôle sans date de fin ne serait pas conforme aux normes internationales. Les dispositions constitutionnelles régissant la procédure de contrôle prévoyaient donc un mandat de cinq ans pour la Commission indépendante de vérification des qualifications et les commissaires publics, qui devait expirer le 17 juin 2022, et un mandat de 9 ans pour la Chambre spécialisée de vérification des qualifications, qui devait prendre fin le 17 juin 2026. Cependant, au vu du nombre considérable d'affaires à traiter et de leur complexité, il est rapidement apparu que ces délais seraient trop serrés. Dès 2019, nous faisons part de notre préoccupation en tant que rapporteurs concernant le fait que la période prévue serait trop courte pour contrôler tous les candidats à des postes de juge ou de procureur. La pandémie de covid-19 n'a rien arrangé et, en juillet 2021, il a été estimé qu'au terme de son mandat, la Commission indépendante de vérification des qualifications n'aurait traité que 500 dossiers, en laissant environ 300 autres en suspens. Selon les dispositions de la Constitution, ces dossiers devraient ensuite être repris par le Conseil supérieur de la Justice et le Conseil supérieur du ministère public, les recours étant entendus par la Cour constitutionnelle. Toutefois, au vu du nombre estimé de dossiers en suspens, un tel transfert entraînerait, de fait, des procédures de contrôle différentes, et donc une inégalité de traitement pour de nombreux postes de juge et procureurs, ce qui serait en soi contraire aux normes internationales et compromettrait la réussite de la procédure. Pour résoudre ce problème, 39 membres du Parti socialiste ont proposé des amendements constitutionnels en vue de prolonger le mandat de la Commission indépendante de vérification des qualifications et des commissaires publics de deux ans et demi, soit jusqu'au 31 décembre 2024.

28. Le 5 novembre 2021, le Président du Parlement albanais a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur cette proposition, ainsi que sur la conformité aux normes européennes, y compris la CEDH, de la prolongation du mandat. La Commission de Venise a adopté son avis¹⁰ sur ces questions le 14 décembre 2021. Dans ce document, elle conclut que la prolongation du mandat est conforme aux normes européennes étant donné qu'elle est due à des circonstances exceptionnelles, notamment la pandémie de covid-19, et qu'elle ne modifie pas le caractère temporaire et transitoire de la procédure de contrôle. Cependant, elle considère que le transfert d'un grand nombre de dossiers non achevés à d'autres organes entraînerait une inégalité de traitement à l'égard des juges et procureurs concernés, ce qui serait contraire aux normes européennes. Par la suite, le 10 février 2022, le Parlement albanais a adopté, avec 118 voix pour, les amendements constitutionnels autorisant la prolongation jusqu'au 31 décembre 2024 du mandat de la Commission indépendante de vérification des qualifications et des commissaires publics. Il y a tout lieu de se féliciter de cette mesure, qui avait été recommandée par l'Assemblée par le passé. À Tirana, les membres de la Commission indépendante de vérification des qualifications nous ont informés que, sauf imprévu, ce délai devrait être suffisant pour traiter les quelque 250 dossiers restants¹¹.

29. Lors de notre rencontre avec les membres de la Commission indépendante de vérification des qualifications, nous avons été informés qu'à la suite de l'approbation, en décembre 2020, de l'affectation de ressources budgétaires et humaines supplémentaires, cet organe disposait désormais de fonds et de

¹⁰ [CDL-AD\(2021\)053](#).

¹¹ Nous avons été informés que ces dossiers concernaient essentiellement des juges et procureurs exerçant à des niveaux inférieurs, dont le contrôle prenait beaucoup moins de temps que celui des personnes occupant des postes de haut niveau, très exposés.

personnels suffisants. La coopération avec le ministère, qui est fondamentale pour la procédure de contrôle, se déroule bien dans l'ensemble. Plusieurs membres nous ont indiqué avoir été victimes, à un moment ou à un autre, d'attaques sur les réseaux sociaux et/ou de pressions de la part de membres de l'appareil judiciaire faisant l'objet d'un contrôle ou de certains acteurs ayant un intérêt à ce que ces personnes soient en poste, ce qui nous paraît préoccupant. Par exemple, une plainte a été déposée à l'encontre d'une femme membre de la Commission par deux personnes qu'elle avait contrôlées et dont elle avait recommandé la révocation. Il aura fallu plus de deux ans – et des ressources considérables – pour que cette plainte soit rejetée par le tribunal. Nous appelons les autorités à mener des enquêtes sur tous les signalements de pressions indues sur les membres de la Commission de contrôle et ses agents, et d'y donner suite afin de maintenir un niveau d'intégrité le plus élevé possible dans la procédure de contrôle.

30. Comme mentionné précédemment, le taux très élevé de révocations et de démissions de juges et de procureurs, y compris à des postes très exposés, souligne à la fois la rigueur et l'évidente nécessité de la mise en œuvre de la procédure de contrôle à l'égard du système judiciaire en Albanie. Les autorités, et toutes les parties prenantes, devraient être félicitées pour la mise en place et la conduite de cette procédure, malgré l'impact négatif qu'elle a parfois eu sur l'efficacité de la justice dans le pays. Nous sommes d'avis que d'autres pays dont le système judiciaire est gangrené par la corruption (ou serait perçu comme tel) pourraient prendre exemple sur l'Albanie et sa procédure de contrôle.

31. Outre la procédure de contrôle, plusieurs réformes ont été engagées par les autorités dans le but d'améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire et de remédier à la pénurie de personnel judiciaire qualifié et à l'arriéré d'affaires. Ainsi, l'une des grandes réformes en cours d'examen, qui a été conçue en coopération avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, est axée sur l'élaboration d'une nouvelle carte judiciaire afin de réduire le nombre de tribunaux en Albanie, en particulier de cours d'appel et de tribunaux administratifs. Cette réforme a essentiellement pour but de garantir une utilisation efficace des ressources judiciaires, qui ont considérablement diminué en raison, notamment, de la procédure de contrôle¹². Cependant, la carte judiciaire proposée est controversée et l'Association du Barreau albanais y est opposée car elle craint que la nouvelle carte ne fasse qu'éloigner¹³ davantage le système judiciaire des citoyens, ce qui pourrait saper la confiance du public dans ce dernier. C'est là effectivement une question préoccupante, mais nous avons cru comprendre qu'à l'heure actuelle, de nombreux tribunaux manquaient de personnel et luttent pour faire face à l'arriéré d'affaires, ce qui limite également l'accès des citoyens à la justice. Les autorités nous ont informés que l'École de la magistrature avait augmenté son nombre de classes pour remédier à ce problème, mais que les effets de cette mesure ne se feront sentir que dans quelques années. Sans vouloir porter de jugement sur la carte judiciaire proposée et les préoccupations exprimées à cet égard, nous soulignons qu'il est nécessaire que toutes les parties prenantes parviennent à un large consensus sur cette carte judiciaire et que toutes les préoccupations exprimées soient prises en considération.

32. Si les réformes devraient se traduire par une amélioration de l'indépendance et de l'efficacité du système judiciaire, des points de préoccupation subsistent. En effet, les ingérences dans le système judiciaire, tant extérieures qu'intérieures, n'ont pas encore été éliminées. La mise en place du système de contrôle n'est qu'une première étape à cet égard, qui devra être complétée par d'autres mesures. Dans ce contexte, il est regrettable que, selon certaines informations, le système d'attribution aléatoire des affaires ne fonctionne toujours pas correctement. En outre, le jugement des affaires est encore trop lent, la durée des procédures judiciaires trop longue et l'exécution des décisions judiciaires tarde trop souvent – autant de problèmes auxquels les autorités doivent s'attaquer de façon prioritaire.

5. Lutte contre la corruption

33. La procédure de contrôle des juges et des procureurs, qui est le principal outil pour lutter contre la corruption dans le système judiciaire, a été décrite de façon détaillée dans la partie précédente.

34. La Structure spécialisée dans la lutte contre la corruption et le crime organisé (SPAK), qui englobe le Bureau spécial du ministère public et le Bureau national d'enquête (NBI), est désormais pleinement opérationnelle, les 32 derniers enquêteurs spéciaux sur les 60 que compte le NBI ayant été nommés

¹² Un groupe de travail interinstitutionnel sur les réformes judiciaires, auquel participaient notamment des experts du Conseil de l'Europe, avait conclu que, compte tenu de l'arriéré d'affaires et de la pénurie de juges, le système judiciaire albanais fonctionnait au-delà de ses capacités.

¹³ Le verbe « éloigner » s'entend également au sens littéral (géographique) : selon les opposants à la nouvelle carte judiciaire, les tribunaux spécialisés et les cours d'appel seront concentrés dans un petit nombre de grandes villes, ce qui obligera les citoyens et leurs avocats qui ne résident pas dans ces villes à parcourir de longs trajets pour pouvoir plaider leur cause devant ces instances.

seulement deux semaines avant notre visite. La SPAK a engagé certaines procédures pour corruption à l'encontre d'agents publics, mais celles-ci restent relativement peu nombreuses¹⁴, en particulier au regard des résultats de la procédure de contrôle, qui a mis en évidence l'ampleur de la corruption au sein du système judiciaire. Malheureusement, comme le souligne également la Commission européenne dans son dernier rapport en date sur l'Albanie, le nombre de condamnations prononcées à l'égard de responsables publics de haut niveau accusés de faits de corruption reste très faible, ce qui crée un sentiment d'impunité. Il faut remédier à ce problème. S'appuyant sur les résultats de la procédure de contrôle, le Bureau spécial du ministère public a engagé des poursuites pénales à l'encontre de 10 anciens juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle ainsi qu'un certain nombre de fonctionnaires du département des marchés publics du ministère de l'Intérieur. La SPAK a arrêté 8 fonctionnaires actuels et anciens pour des abus liés à un contrat de marché public, parmi lesquels l'ancien responsable des marchés publics au ministère de l'Intérieur. Au début, la SPAK n'avait pas accès à tous les registres et bases de données pertinents, mais nous avons été informés que c'était désormais le cas. En outre, le Bureau spécial du ministère public et le Bureau national d'enquête ont, tous deux, souligné qu'ils bénéficiaient du soutien d'institutions analogues en Europe et aux États-Unis, avec lesquelles une coopération fructueuse et efficace a été instaurée.

35. Par ailleurs, l'adoption d'une loi sur les lanceurs d'alerte et la protection de ces derniers a permis de renforcer les activités de la Haute Inspection chargée de la déclaration et de la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI), qui s'occupe de contrôler les déclarations de patrimoine soumises par tous les responsables publics de haut niveau en Albanie à une fréquence établie par la loi. Dans de précédentes notes d'information, nous avons évoqué le manque de personnel et de moyens auquel était confrontée la HIDAACI au vu du nombre élevé de déclarations qu'elle est censée contrôler. La Commission européenne s'est fait l'écho de ces préoccupations ; elle a en effet constaté que les ressources de la Haute inspection n'avaient pas augmenté depuis les deux dernières années¹⁵¹⁶. Le système de vérification électronique, qui est fondamental pour que HIDAACI puisse s'acquitter de sa tâche de façon efficiente, ne serait devenu opérationnel qu'à la fin de l'année 2021.

36. Comme nous le soulignons dans de précédentes notes d'information, le nombre très important de révocations prononcées à l'issue du processus de contrôle de l'intégrité en raison de la non-déclaration ou de la non-justification d'avoirs par des candidats à des postes de juge et de procureur¹⁷ témoigne de la nécessité de renforcer la HIDAACI et de la réformer afin qu'elle puisse mieux s'acquitter de sa tâche. Nous ne savons pas encore très bien quels enseignements ont été tirés du processus de contrôle en ce qui concerne le fonctionnement de la HIDAACI. Selon l'Union européenne, l'équipe spéciale de lutte contre la corruption, dirigée par le ministre de la Justice et chargée de favoriser la coopération entre les différents organes et instances de lutte contre la corruption en Albanie, aurait été moins active ces dernières années. Nous espérons qu'il sera remédié rapidement à cette situation.

37. Le 25 septembre 2020, le GRECO a rendu public l'addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Albanie, dans lequel il conclut que le pays a mis en œuvre de façon satisfaisante 9 des 10 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle, et par lequel il met fin au Quatrième Cycle d'Évaluation à l'égard de l'Albanie. Le 3 décembre 2020, le GRECO a publié son Rapport d'Évaluation¹⁸ dans le cadre du Cinquième Cycle d'Évaluation, qui porte sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Dans ce document, il conclut que le cadre juridique de prévention de la corruption des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) en Albanie est complet, mais quelque peu incohérent et trop complexe. En outre, il doute que tous les éléments de ce cadre soient appliqués dans la pratique. À cet égard, il exhorte les autorités à s'assurer que la commission d'éthique, que le Conseil des ministres devait pouvoir saisir, a bien été créée et qu'elle est opérationnelle, et que des règles claires sur les restrictions applicables aux personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif après la cessation de leurs fonctions ont été adoptées et sont respectées. Lors de nos réunions, nous avons souligné l'importance de ces recommandations du GRECO, dont la mise en œuvre doit être considérée comme une priorité.

¹⁴ D'après le Rapport national 2021 sur l'Albanie établi par la Commission européenne, en 2020, les tribunaux ont été saisis de 413 affaires de corruption, dont 53 leur avaient été soumises par le Bureau spécial du ministère public. Sur ces 413 affaires, 357 ont abouti à une condamnation, dont 270 en première instance et 87 en appel.

¹⁵ Rapport de la Commission européenne de 2021 sur l'Albanie, p. 25.

¹⁶ Les autorités albanaises nous ont informés que le budget de l'HIDAACI a été augmenté par rapport aux années précédentes, mais ces augmentations semblent principalement liées à l'acquisition par l'HIDAACI de nouvelles fonctions dans le cadre de la loi sur les lanceurs d'alerte.

¹⁷ Conformément à la loi, ceux-ci doivent effectuer une déclaration de patrimoine chaque année, qui est censée être contrôlée par la HIDAACI.

¹⁸ [GrecoEval5Rep\(2019\)5](#).

38. La corruption généralisée perçue au sein des instances répressives et parmi les agents des forces de l'ordre est tout aussi préoccupante que la corruption constatée dans le système judiciaire; le gouvernement a déclaré que la lutte contre ce fléau était une priorité. À cet égard, les autorités ont tenté de mettre en place dans la police nationales les mêmes structures de contrôle que celles qui ont été établies dans le système judiciaire, mais sans les garanties et la surveillance internationale ayant permis la réussite du processus mené au sein du système judiciaire. En 2018, le Parlement albanais a adopté une loi sur le contrôle transitoire de la police d'État albanaise en vertu de laquelle tous les agents de police nationaux, y compris les gardes-frontières, sont soumis à un contrôle portant sur la légitimité de leur patrimoine, leurs éventuels contacts avec des personnes impliquées dans des activités criminelles et intérêts par rapport à ces personnes, et leur compétence professionnelle. Ce contrôle est effectué par une Commission d'évaluation externe composée de 5 membres nommés par la HIDAACI, 10 membres nommés par un comité composé de cinq membres représentant le ministre de l'Intérieur, 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. Comme indiqué plus haut, contrairement au processus de contrôle mis en place au sein du système judiciaire, le contrôle effectué au sein de la police ne prévoit pas la participation ou la surveillance d'acteurs internationaux. Tout en saluant la priorité accordée à la lutte contre la corruption dans la police en Albanie, le GRECO a exprimé de fortes réserves quant à la faisabilité de ce processus et à son impact sur le fonctionnement de l'institution, car il s'agirait de contrôler pas moins de 12 000 agents, ce qui prendra vraisemblablement beaucoup plus de temps que le délai prévu par la loi pour un tel processus. Le GRECO a aussi émis des réserves sur l'équité du processus étant donné que les différents processus de contrôle s'accompagnent de bien moins de garanties que ceux auxquels sont soumis les juges et les procureurs. Dans ce contexte, le GRECO a également fait part de sa préoccupation concernant la politisation des forces de police albanaises. Actuellement, tous les agents de haut rang et de rang intermédiaire sont directement ou indirectement nommés par le ministère de l'Intérieur (par l'intermédiaire du Directeur général de la Police, qui est lui-même nommé par le pouvoir politique), ce qui compromet l'indépendance de la police et entraîne une forte rotation du personnel à chaque changement de gouvernement. Un certain nombre de nos interlocuteurs nous ont également fait part de telles réserves.

6. Situation des médias

39. Globalement, l'Albanie a effectué des progrès considérables dans le respect de ses obligations et engagements, mais, malheureusement, la situation des médias a continué de se dégrader dans le pays. Ce recul nous paraît très préoccupant car l'existence d'un environnement médiatique libre et pluraliste est une condition essentielle pour une démocratie en bonne santé. À l'issue de notre dernière visite, nous exprimions déjà certaines préoccupations concernant la dégradation de l'environnement médiatique en Albanie. Ainsi, dans la note d'information que nous avons publiée peu de temps après, nous déclarions ce qui suit : « Malheureusement, le paysage médiatique en Albanie, depuis toujours problématique, s'est détérioré après notre dernière visite. *Les menaces et la rhétorique dure à l'encontre des journalistes ont augmenté au cours de l'année dernière, notamment de la part du Premier ministre Rama, qui aurait traité les intéressés de poubelles ou d'ordures lors de discours et de réunions publiques. Comme nous l'avons noté lors de nos précédentes visites, la diffamation reste un délit, lequel n'est toutefois pas passible d'une peine d'emprisonnement. La loi prévoit cependant de lourdes amendes en cas de condamnation, ce qui produit un effet dissuasif sur les journalistes. Le paysage médiatique reste divisé en fonction des lignes de parti, de nombreux médias privés soutenant l'une ou l'autre des principales formations politiques. Nous ne contestons pas l'affirmation des autorités selon laquelle les fausses nouvelles sont monnaie courante dans la région et certains médias publient parfois des allégations infondées. Cependant, force est de déplorer une rhétorique aussi dure de la part de membres éminents du gouvernement et les menaces de poursuites pour diffamation qui sont autant d'atteintes à la liberté de la presse*¹⁹... ». Malheureusement, la situation a continué de se dégrader. Dans le Classement mondial de la liberté de la presse 2022²⁰ établi par Reporters sans frontières et publié le 3 mai dernier, l'Albanie a perdu 20 places par rapport à 2021 et se classe désormais 103^e sur un total de 180 pays (le pays occupant la 1^{re} place étant considéré comme celui où les conditions d'exercice du journalisme sont les meilleures). D'après ce rapport, la liberté de la presse est menacée par une réglementation partisane des médias (!) et l'intégrité physique des journalistes, par le manque de protection contre la violence exercée par les acteurs du crime organisé et par certains membres de la police²¹. À ce jour,

¹⁹ [AS/Mon \(2020\) 01 REV](#), paragraphe 35.

²⁰ Classement mondial de la liberté de la presse 2022, [Reporters sans frontières](#).

²¹ Reporters sans frontières – [ALBANIE](#).

la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré 6 alertes pour l'année 2022, les autorités n'ayant répondu qu'à l'une d'entre elles²².

40. L'un des points préoccupants concernant la situation des médias est le « dispositif antidiffamation ». En décembre 2018, les autorités ont en effet élaboré un ensemble d'amendements à la loi sur les médias audiovisuels et à la loi sur les communications électroniques qui leur donneraient un pouvoir disproportionné sur le contenu des médias en ligne, ce qui pourrait pousser les journalistes à s'autocensurer encore davantage. Un certain nombre de consultations auraient été organisées, mais aucune (ou quasiment aucune) des recommandations émises par les parties prenantes, ainsi que par la communauté internationale, n'a été prise en compte dans l'ensemble de projets d'amendements. Pour de nombreux représentants des médias, cette non-prise en considération confirme les craintes qu'ils avaient, à savoir que ces amendements étaient une tentative de la part des autorités de placer les médias en ligne sous leur contrôle. C'est pourquoi, sur une proposition de notre part, la commission de suivi a décidé, lors de sa réunion de janvier 2020, de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur cet ensemble de projets d'amendements.

41. Ainsi, le 19 juin 2020, la Commission de Venise a adopté l'Avis sur le projet de modification de la loi n° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels. Dans ce document²³, la Commission de Venise se déclare vivement préoccupée par les projets d'amendements, qu'elle estime ne pas être « *prêts à l'adoption sous leur forme actuelle. Le texte de la loi modifiée est trop vague, et aurait vraisemblablement des effets dissuasifs sur le libre débat et le discours politique sur l'internet albanais.* » *Tout en reconnaissant qu'il est légitime d'essayer de traiter les questions de la diffamation et des médias en ligne, la Commission de Venise recommande aux autorités de « revenir sur le projet de modification de la loi n° 97/2013 (et les amendements portant sur la loi n° 9918/2008 qui l'accompagnent) adopté par le Parlement en décembre 2019.* »

42. À la suite de la publication de l'Avis, les autorités ont retiré les projets d'amendements en question et se sont engagées à les réviser à la lumière des recommandations de la Commission de Venise avant de les déposer à nouveau devant le parlement, une initiative à saluer. Elles ont d'ailleurs sollicité l'assistance du Conseil de l'Europe pour la révision des amendements proposés. Toutefois, ce processus n'a pas abouti aux résultats escomptés, ce qui interroge sur la volonté politique des autorités de tenir compte des recommandations de la Commission de Venise dans la révision des projets d'amendements.

43. Les experts mis à la disposition de l'Albanie par le Conseil de l'Europe, qui ont présenté leurs conclusions lors de la réunion que la commission de suivi a tenue le 13 novembre 2020, ont déclaré que les amendements révisés, bien qu'ils comportent certaines améliorations, ne répondent pas de façon satisfaisante aux recommandations principales et les plus essentielles de la Commission de Venise et ne peuvent donc pas être considérés conformes aux normes internationales. Par la suite, le 15 décembre 2020, la commission de suivi a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur ces amendements dès qu'il seraient officiellement déposés devant le parlement. Depuis, les autorités ont fait savoir qu'elles n'avaient plus l'intention de soumettre ces amendements au parlement, ce dont il y a lieu de se féliciter. Cependant, ceux-ci n'ont pas été officiellement retirés de l'ordre du jour du parlement et pourraient refaire surface à tout moment. Cette situation est une source d'inquiétude aussi inutile que permanente pour les médias albanais, qui ont l'impression, et on peut les comprendre, que ces propositions de loi sont comme une épée Damoclès suspendue au-dessus de leur tête. Par conséquent, nous invitons instamment les autorités et nos homologues au sein du parlement à retirer officiellement ces amendements de l'ordre du jour du parlement. Après que les discussions en commission sur cette note d'information aient eu lieu²⁴, nous avons été informés que les autorités ont annoncé qu'elles retireraient formellement ces amendements. Il s'agit d'un développement bienvenu qui, nous l'espérons, sera bientôt effectif.

44. Selon certaines informations, les changements récemment apportés au Code de procédure pénale faciliteraient considérablement l'engagement de poursuites pour diffamation à l'encontre des journalistes et des médias. Le fait que la diffamation constitue une infraction pénale, même si elle n'est plus passible d'une peine d'emprisonnement, et l'augmentation du recours aux poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, ont un effet dissuasif et sont très préoccupants. Nous appelons donc les autorités albanaises à dépénaliser totalement la diffamation et à adopter une législation appropriée pour lutter contre le recours abusif aux poursuites stratégiques contre la mobilisation publique dans le but de faire taire les voix critiques.

²² Plateforme pour la sécurité des journalistes – [ALBANIE](#).

²³ [CDL-AD\(2020\)013](#).

²⁴ La note d'information a été examinée au sein de la commission de suivi le 10 octobre 2022.

45. Autre fait préoccupant : des journalistes se sont vu interdire l'accès aux conférences de presse du gouvernement pendant une longue période (3 mois) par le Premier Ministre, Edi Rama, après avoir posé des questions n'ayant pas plu à ce dernier. Cette mesure compromet la possibilité, pour les journalistes, de rendre compte des faits de façon critique et les pousse à s'autocensurer, ce qui, à son tour, compromet la transparence de la gouvernance. Réagissant à cette interdiction, six grandes organisations internationales de médias et de journalistes²⁵ ont appelé les autorités à lever les sanctions contre les journalistes concernés et à s'abstenir d'appliquer des mesures similaires à l'encontre de leurs confrères lorsqu'ils posent des questions exprimant certaines critiques. Nous considérons que le fait de poser de telles questions, si dérangeantes soient-elles pour les autorités, relève pleinement de la mission des journalistes et constitue une partie importante de leur travail. Le fait d'interdire à un journaliste d'assister aux conférences de presse du gouvernement pour avoir posé des questions mettant en cause l'action de ce dernier, nuit à la liberté des médias et à la transparence publique. Aussi appelons-nous les autorités à ne pas avoir recours à ces pratiques.

46. Le 18 septembre 2021, le Gouvernement albanais a créé l'Agence des médias et de l'Information. D'après les autorités, cette instance a pour mission de garantir la transparence et de centraliser les communications sur les activités et les politiques du gouvernement. Elle est aussi chargée de surveiller les réseaux (sociaux) nationaux et étrangers et d'informer le gouvernement des avis exprimés publiquement sur ses activités. Depuis la création de l'Agence, les différents ministères ne communiquent plus directement avec les médias et leurs déclarations sont approuvées par le Chef de l'Agence, qui assure des fonctions d'un niveau similaire à celles d'un ministre d'État. Alors que le gouvernement a affirmé que la création de cette agence garantirait l'efficacité de la diffusion de l'information sur les activités du gouvernement, la création de cette instance et la centralisation de la communication de l'information a soulevé de vives inquiétudes chez de nombreux acteurs nationaux et internationaux, qui voient l'Agence comme un véritable ministère de propagande ayant pour mission de renforcer le contrôle des autorités sur les médias, en restreignant d'autant la liberté de ces derniers²⁶. Pour étayer leur point de vue, ils renvoient à l'interdiction imposée à certains journalistes évoquée au paragraphe précédent, ainsi qu'au fait que, malgré l'existence de dispositions juridiques régissant l'accès à l'information, les demandes officielles d'informations sont souvent rejetées sans raison, ou sont si longues à remplir que le sujet concerné n'est déjà plus d'actualité, ou que la demande n'a plus de raison d'être. Leurs inquiétudes concernant le contrôle partisan exercé sur l'Agence ont été renforcées par la nomination, par le Premier Ministre, de son porte-parole, M. Endri Fuga, en tant que Chef de l'instance. Nous ne souhaitons pas nous exprimer sur le bien-fondé de ces inquiétudes, mais nous tenons à souligner l'importance de l'accès à l'information publique dans une démocratie et demandons aux autorités de tenir compte des préoccupations exprimées à cet égard. Selon certaines informations, les autorités envisageraient actuellement de réviser la loi sur l'accès à l'information publique et d'élaborer une loi sur le statut des journalistes. Compte tenu du caractère sensible de ces questions dans le paysage médiatique actuel en Albanie, nous les invitons à solliciter l'avis de la Commission de Venise sur toute révision du cadre juridique en vigueur concernant l'accès à l'information publique ou le journalisme afin de s'assurer que celle-ci est pleinement conforme aux normes européennes et de dissiper les préoccupations à cet égard ou de mettre un terme aux allégations affirmant le contraire.

47. L'impartialité de l'Autorité albanaise des médias audiovisuels (AMA) et le contrôle politique exercé sur celle-ci restent sujet de controverse. Le 8 juillet 2021, après les élections législatives, mais avant la formation du nouveau parlement, le Parlement albanais a nommé Mme Armela Krasniqi à la présidence de l'AMA. Mme Krasniqi a été chargée de communication au sein du Parti socialiste et Directrice de la communication de l'actuel Premier Ministre, Edi Rama, ce qui soulève des questions quant à son impartialité. L'Union européenne, qui avait appelé à ce que le président ou la présidente de l'Autorité soit nommé·e après la formation du nouveau parlement, a fait part de sa préoccupation au sujet de la nomination de Mme Krasniqi²⁷. Le 17 février 2022, le Parlement albanais a pourvu 6 postes vacants au sein du conseil d'administration de l'AMA, apparemment selon une approche bipartite, les candidats élus ayant recueilli plus des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Il convient de s'en féliciter.

48. Au moment où nous rédigeons la présente note d'information, les autorités rendaient publics, pour consultation, de nouveaux amendements à la loi sur les médias audiovisuels. Ces amendements, qui viseraient à transposer les directives de l'UE en droit interne, prévoient notamment d'instaurer l'obligation pour

²⁵ Le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias (ECPMF), la Fédération européenne des journalistes (FEJ), Free Press Unlimited (FPU), l'International Press Institute (IPI) ; OBC Transeuropa (OBCT); Reporters sans frontières (RSF) et Safe Journalists Network.

²⁶ Voir également [DW](#) (28/09/2021).

²⁷ [Euractiv](#) (08/07/2021).

les médias de fournir des informations sur leurs structures de propriété et bénéficiaires effectifs. Ils prévoiraient également une révision du Code de déontologie définissant les normes et pratiques que doivent observer les médias audiovisuels. Nous avons l'intention de suivre de près le processus d'élaboration de ces amendements.

49. En juin et en septembre 2022, l'infrastructure numérique de l'État albanais a fait l'objet de cyberattaques sans précédent qui auraient été perpétrées au nom de l'État iranien²⁸. En conséquence, le 7 septembre 2022, l'Albanie a rompu ses relations diplomatiques avec l'Iran. Lors de ces attaques, de très nombreuses données stockées sur les serveurs du gouvernement, y compris ceux de la police nationale, ont été piratées et rendues publiques. Le 19 septembre 2022, le Bureau du Procureur de Tirana, en vertu de l'article 103 du Code de procédure pénale, a interdit la publication en Albanie de toute information issue des fichiers volés et diffusée en ligne. Un certain nombre d'organisations de médias se sont déclarées préoccupées par le caractère général de cette interdiction de publier les données ayant fuité, car elles craignaient que celle-ci ne porte atteinte à la liberté des médias. Tout en soulignant que la liberté des médias doit être pleinement protégée, nous ne pouvons qu'exprimer notre solidarité avec l'Albanie face à ces attaques inédites et demander instamment à tous les médias d'agir de façon responsable et à faire preuve de beaucoup de retenue s'ils envisagent de publier des informations volées par des acteurs étatiques étrangers.

²⁸ Ces cyberattaques sont perçues par beaucoup comme des actes de représailles liées au fait que l'Albanie accueille sur son territoire un groupe d'opposition iranien en exil, l'Organisation des moudjahidines du peuple iranien (MEK).

**Programme de la visite d'information à Tirana
(29 juin au 1er juillet 2022)**

Corapporteurs: M. Joseph O'REILLY, Irlande, groupe du Parti populaire européen
M. Asim MOLLAZADA, Azerbaïdjan, Groupe des Conservateurs européens & Alliance démocratique

Secrétariat: M. Bas KLEIN, chef adjoint du secrétariat, commission de suivi

Principaux thèmes:

- Développements politiques récents
- Réforme électorale et réforme administrative territoriale
- Réforme de la magistrature et processus de vérification
- Lutte contre la corruption
- Environnement des médias et liberté des médias
- Minorités et recensement

Mardi 28 juin 2022

Fin d'après-midi/soirée: arrivée des membres de la délégation et transfert à l'hôtel

Mercredi 29 juin 2022

09:00-09:30	Réunion d'information sur les développements récents par le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana (*)
09:30-10:30	Table ronde avec des organisations de la société civile sur les récents développements politiques et la réforme électorale (*)
10:30-11:30	Table ronde avec des organisations de la société civile sur les réformes juridiques et la lutte contre la corruption (*)
11:45-12:45	Table ronde avec des représentants des médias et de la société civile sur l'environnement des médias et la liberté des médias (*)
14.00-14.45	Rencontre avec la Présidente du Parlement albanais
14:50-15:35	Rencontre avec la Présidente de la Cour constitutionnelle
15:40-16.20	Rencontre avec le Secrétaire général du Parti socialiste
16:30-17:15	Réunion avec la Médiatrice (en ligne)
19:00-21:00	Dîner de travail organisé par la délégation albanaise à l'APCE

Jeudi 30 juin 2022

09.15-10.00	Rencontre avec le Président de la République, S.E. M. Ilir Meta
10.15-11.00	Réunion avec la commission de l'éducation et des médias d'information
11.05-11.50	Réunion avec la commission des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme
12.00-14.00	Réunions individuelles avec des représentants des groupes politiques parlementaires
15.00-15.45	Réunion avec les coprésidents de la commission ad hoc sur la réforme électorale
15.50-16.35	Réunion avec les coprésidents de la commission ad hoc sur la réforme administrative territoriale
16.50-17.30	Rencontre avec la vice-ministre de la Justice
17.30-19.00	Rencontre avec la communauté internationale (*)

Vendredi 1er juillet 2022

09.00-10.00	Réunion avec la commission de vérification des qualifications
10.30-11.30	Rencontre avec le SPAK et la cheffe du NBI
11.45-12.15	Réunion avec le Conseil des médias de l'Albanie
12.30-13.00	Rencontre avec l'AMA

Après-midi et samedi 2 juillet 2022: départ des membres de la délégation

(*) Réunions organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana

Albanie : les corapporteurs de l'APCE saluent des progrès notables en matière de réformes et appellent à une mise en œuvre cohérente pour des résultats tangibles

04/07/2022 | Suivi

Suite à leur visite à Tirana du 29 juin au 1er juillet 2022, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi des obligations et engagements de l'Albanie, Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC) et Asim Mollazada (Azerbaïdjan, CE/AD), ont salué des progrès notables en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption, mais ont souligné la nécessité d'une mise en œuvre cohérente, afin de produire les résultats tangibles attendus par la société albanaise.

Les corapporteurs ont notamment salué la récente extension du mandat des organes de contrôle du système judiciaire albanais, car le nombre élevé de licenciements résultant du contrôle souligne le besoin d'une telle procédure. Ils se sont également félicités du fait que les organes spéciaux de lutte contre la corruption et le crime organisé soient désormais pleinement établis et opérationnels, ce qui, espèrent les rapporteurs, se traduira désormais par une augmentation marquée des inculpations et des condamnations pour corruption - particulièrement à haut niveau. « Le fait que l'Albanie obtienne toujours un score très bas dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency International* et ait même descendu dans le classement en 2021, souligne la persistance de la corruption en Albanie et la nécessité pour toutes les parties prenantes d'intensifier leurs efforts dans la lutte contre cette menace pour le fonctionnement des institutions démocratiques du pays », ont souligné les corapporteurs.

Malgré des progrès continus en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques, l'environnement médiatique reste une source de préoccupation pour les rapporteurs. Tout en se félicitant des garanties de la majorité au pouvoir selon lesquelles elle n'a plus l'intention de poursuivre le paquet de mesures controversé sur la diffamation, ils ont appelé à ce que ces amendements à la loi sur les médias soient désormais officiellement retirés de l'ordre du jour du parlement, car ils continuent d'être suspendus comme une 'épée' de Damoclès sur l'environnement médiatique. Dans le même temps, ils ont demandé instamment aux médias albanais de mettre en place un système approprié de mécanismes d'autorégulation pour renforcer l'éthique des reportages.

Les corapporteurs ont salué le fait que, depuis leur dernière visite, l'opposition soit pleinement revenue au parlement. Cependant, ils se sont dits préoccupés par les tribulations au sein du principal parti d'opposition et le risque que cela se répercute sur l'environnement politique national, ce qui pourrait saper le fonctionnement pluraliste des institutions démocratiques du pays. « Toutes les démocraties ont besoin d'une opposition qui fonctionne bien pour garantir un système adéquat de contre-pouvoirs. Nous exhortons donc le Parti démocrate à surmonter ses divergences internes et à jouer son rôle important dans la gouvernance du pays. Toutes les parties doivent y être impliquées », ont-ils souligné.

Enfin, les rapporteurs ont rendu hommage à la société multiculturelle et multiconfessionnelle de l'Albanie ainsi qu'à la prédominance des femmes dans le gouvernement albanais, tout en soulignant le rôle prépondérant que jouent les femmes dans la vie politique du pays.