



Résolution 2544 (2024)¹

Le respect des obligations et engagements de l'Albanie

Assemblée parlementaire

1. L'Albanie a adhéré au Conseil de l'Europe le 13 juillet 1995. Lors de son adhésion, elle s'est engagée à respecter les obligations que l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) impose à chaque État membre concernant le pluralisme démocratique, la prééminence du droit et les droits humains. Elle a également pris un certain nombre d'engagements spécifiques dont la liste figure dans l'[Avis 189 \(1995\)](#) «Demande d'adhésion de l'Albanie au Conseil de l'Europe», adopté par l'Assemblée parlementaire le 29 juin 1995. Conformément à la procédure de suivi établie dans la Résolution 1115 (1997), l'Assemblée a régulièrement évalué les progrès accomplis par l'Albanie dans le respect de ses obligations d'adhésion et de ses engagements.

2. Le précédent rapport sur le respect des obligations et engagements de l'Albanie a été examiné par l'Assemblée le 2 octobre 2014 et a conduit à l'adoption de la [Résolution 2019 \(2014\)](#). L'Assemblée note avec satisfaction que bon nombre des recommandations et des préoccupations énoncées dans la [Résolution 2019 \(2014\)](#) ont été prises en compte, et que l'Albanie a réalisé des progrès substantiels et tangibles pour honorer ses obligations et engagements découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Dans le même temps, l'Assemblée est consciente qu'il reste un certain nombre de problèmes et de questions en suspens que le pays devrait s'efforcer de traiter.

3. L'Assemblée se félicite du fait que la crise politique systémique prolongée à laquelle le pays est en proie depuis des années ait récemment commencé à perdre de son intensité, même si ses causes profondes n'ont pas encore été éliminées. Elle reste néanmoins préoccupée par la polarisation de l'environnement politique, talon d'Achille de la consolidation démocratique du pays. Une vigilance constante est nécessaire à cet égard et toutes les forces politiques devraient continuer à travailler sans relâche pour créer un environnement politique qui permette véritablement l'exercice du jeu et de la gouvernance démocratiques.

4. L'Assemblée se félicite de l'adoption, en 2020, d'un nouveau cadre juridique pour les élections, fondé sur un processus inclusif et sur un large consensus entre les acteurs politiques. Elle est toutefois préoccupée par les modifications fréquentes du cadre électoral, qui traduisent une tendance à jouer avec les règles plutôt qu'à les respecter. L'Assemblée rappelle que la stabilité de la loi électorale est essentielle pour que les parties prenantes, et la population en général, aient confiance dans le processus électoral et les résultats des élections. Par conséquent, tout en appelant l'ensemble des acteurs politiques à remédier, bien avant les prochaines élections, aux lacunes et aux insuffisances constatées lors des élections passées, l'Assemblée leur demande instamment de ne pas recourir à d'incessantes modifications du Code électoral en tant que mécanisme visant à modifier l'équilibre des pouvoirs ou en tant qu'alternative à l'interaction politique normale au sein du parlement. En ce qui concerne le cadre électoral, l'Assemblée invite les autorités et le Parlement albanais, sur la base d'un large consensus entre toutes les forces politiques:

4.1. à adopter et à mettre en œuvre systématiquement une législation visant à lutter contre l'utilisation abusive des ressources administratives et l'achat de voix qui ont entaché les élections précédentes dans le pays;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 17 avril 2024 (11^e séance) (voir [Doc. 15950](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteur: M. Ionuț-Marian Stroe). *Texte adopté par l'Assemblée* 17 avril 2024 (11^e séance).



- 4.2. à adopter la législation nécessaire pour garantir que le cadre juridique du financement des partis et des campagnes soit pleinement conforme aux normes internationales;
 - 4.3. à faire en sorte que le découpage des nouvelles circonscriptions électorales, comme le prévoit le Code électoral de 2020, s'effectue dans le cadre d'un processus inclusif pleinement conforme aux normes internationales;
 - 4.4. à adopter, à titre prioritaire et bien avant la tenue de nouvelles élections, la législation voulue pour permettre à l'importante diaspora albanaise de voter à l'étranger, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle d'Albanie.
5. L'Assemblée est préoccupée par le fait que la polarisation politique dans le pays, aggravée par les mascarades entre partis et au sein des partis, sape le système d'équilibre des pouvoirs et limite le contrôle parlementaire. Dans ce contexte, elle regrette que le parlement n'ait pas été en mesure de trouver la majorité des deux tiers requise pour nommer un nouveau médiateur et un nouveau commissaire à la protection contre la discrimination, après l'expiration du mandat des personnes en poste, et qu'il ait eu recours à des mécanismes antiblocages abaissant la majorité requise pour d'autres nominations, y compris pour l'élection du Président de la République. L'Assemblée appelle l'opposition et la majorité au pouvoir à assurer le bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs, y compris un contrôle parlementaire efficace et effectif du pouvoir exécutif, et à respecter le rôle et la place qui reviennent à chacun dans la gouvernance du pays. En outre, l'Assemblée invite instamment la majorité au pouvoir et l'opposition à nommer, sur la base d'un large consensus, un nouveau médiateur et un nouveau commissaire à la protection contre la discrimination, ce qui est essentiel pour la légitimité démocratique de ces institutions importantes.
6. L'Assemblée se félicite de l'aboutissement de la réforme territoriale et administrative qui a considérablement réduit le nombre de municipalités et a renforcé l'efficacité de l'autonomie locale et la fourniture de services aux citoyens. Elle note que les différentes forces politiques albanaises envisagent des ajustements de la carte administrative territoriale, à la fois pour renforcer l'efficacité de l'autonomie locale et pour remédier à certains effets indésirables de la réforme. Il est important que toute modification du nombre de municipalités ou de leur périmètre repose sur un large consensus entre les différentes parties prenantes, dans le respect de la logique de la réforme qui vise à créer des collectivités locales fortes et efficaces qui fournissent des services proches des citoyens.
7. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par les conséquences directes de la réforme territoriale et administrative sur l'exercice des droits des minorités en Albanie. Un certain nombre de municipalités dans lesquelles les minorités formaient la majorité locale ont été fusionnées en municipalités plus grandes où ces minorités ne constituent plus une majorité, ni même une fraction importante de la population. Cette situation est aggravée par le fait qu'un certain nombre de droits fondamentaux des minorités, comme le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires et celui d'utiliser les langues minoritaires dans l'administration locale, ne sont accordés au niveau local que si la population minoritaire en question représente plus de 20 % de la population d'une municipalité. Ce seuil est excessif et n'est atteint que dans un nombre très limité de municipalités comptant d'importantes populations minoritaires. Il convient de remédier à cette situation, en étroite consultation avec les minorités concernées, notamment dans le cadre de l'examen d'éventuels ajustements de la carte administrative territoriale.
8. L'Assemblée prend note des conclusions du rapport sur l'Albanie du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adopté le 22 septembre 2021, notamment en ce qui concerne la répartition des fonctions et des responsabilités entre le gouvernement central et les autorités locales, ainsi que l'autonomie financière des municipalités. Elle appelle les autorités albanaises à répondre pleinement aux préoccupations et aux recommandations énoncées dans ce rapport.
9. La réforme du système judiciaire, qui vise à assurer son indépendance réelle et l'efficacité de l'administration de la justice, est une priorité de longue date de l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi relative à l'Albanie. L'Assemblée se félicite par conséquent des progrès considérables et tangibles réalisés à cet égard par les autorités albanaises. Elle salue en particulier les amendements constitutionnels de 2016 qui ont permis, conformément aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la réorganisation complète de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, et la création d'un Haut Conseil des juges et d'un Haut Conseil des procureurs, ainsi que d'institutions judiciaires spécialisées pour lutter contre la corruption endémique dans le pays.
10. Les amendements constitutionnels ont également permis, sous la supervision internationale, la réévaluation de l'ensemble des juges et des procureurs d'Albanie. Tout en étant consciente des effets considérables, quoique temporaires, de cette procédure de réévaluation sur le fonctionnement des principales

institutions judiciaires en Albanie, l'Assemblée la considère comme un succès. Le nombre très élevé de juges et de procureurs qui n'ont pas satisfait à la procédure, soit plus de 60 % de l'ensemble des postes vérifiés, souligne à la fois l'importance et la nécessité de cette dernière.

11. L'Assemblée se félicite de l'établissement d'une nouvelle carte judiciaire, en étroite consultation avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du système judiciaire, et de résorber l'arriéré considérable d'affaires devant les tribunaux. La carte judiciaire sera évaluée tous les cinq ans sur la base des recommandations du Haut Conseil des juges, ce qui devrait apaiser les inquiétudes et répondre à toutes les préoccupations éventuelles concernant l'accès des citoyens au système judiciaire à la suite de cette réforme.

12. Tout en se félicitant des progrès notables et tangibles accomplis, l'Assemblée invite instamment les autorités à tout faire pour éliminer totalement les ingérences intérieures et extérieures dans le pouvoir judiciaire, et pour remédier au taux de variation encore trop bas du stock d'affaires pendantes devant les tribunaux.

13. Des progrès significatifs ont été accomplis dans la lutte contre la corruption systémique encore très répandue en Albanie et contre les préoccupations persistantes que suscite l'imbrication de la criminalité organisée avec les intérêts économiques et politiques du pays. La Structure spécialisée dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (SPAK), composée du Bureau des procureurs spécialisés (SPO), du Bureau national d'enquête (NBI) et de deux tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, est désormais pleinement opérationnelle et commence à produire des résultats concrets, notamment en ce qui concerne les affaires de corruption de grande envergure. Il est important que ces résultats tangibles se transforment en tendance irréversible et que les structures de lutte contre la corruption disposent de toutes les ressources dont elles ont besoin afin de bien faire comprendre à tous les niveaux de la société que les pratiques de corruption ne resteront pas impunies.

14. Soulignant que la SPAK a été créée pour enquêter et statuer sur des affaires de corruption et de criminalité organisée de grande envergure, l'Assemblée considère que le seuil monétaire fixé pour décider si une affaire relève obligatoirement du mandat de la SPAK, actuellement d'environ 500 euros, est trop bas et risque d'inonder la structure d'affaires, et donc de limiter sa capacité de lutte contre la corruption de grande envergure. Elle recommande vivement aux autorités de relever ce seuil monétaire.

15. L'Assemblée prend note du rapport de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur l'Albanie dans le cadre du cinquième cycle d'évaluation 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. Tout en se félicitant des progrès constatés par le GRECO, elle regrette que seules 5 des 24 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du GRECO aient été traitées de manière satisfaisante, tandis que 13 recommandations n'ont été mises en œuvre que partiellement et 6 ne l'ont pas du tout été. L'Assemblée invite instamment les autorités à mettre pleinement en œuvre, à titre prioritaire, les recommandations formulées par le GRECO et, en particulier:

15.1. à répondre aux réserves émises par le GRECO concernant le comité d'éthique créé pour superviser la mise en œuvre et le respect du Code d'éthique ministériel, en retirant les membres du gouvernement de ce comité;

15.2. à veiller, en droit et en pratique, à ce que la responsabilité du Premier ministre à l'égard du Code d'éthique ministériel soit engagée;

15.3. à faire en sorte que tous les ministères désignent des coordinateurs de l'intégrité chargés de veiller au respect des plans d'intégrité élaborés par chaque ministère en consultation avec les différentes parties prenantes, dont la société civile;

15.4. à garantir que les règles adoptées pour assurer la transparence dans les interactions des ministres et personnes occupant de hautes fonctions exécutives avec les lobbyistes couvrent toutes les formes de contact, y compris par des moyens électroniques, et pas seulement les réunions physiques.

16. En ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la «Cour»), l'Assemblée se félicite de la décision du Comité des Ministres de mettre fin à sa surveillance de l'exécution dans le groupe d'affaires *Manushaqe Puto et autres c. Albanie*, ce qui indique que les affaires relatives à la restitution des biens expropriés par le régime communiste qui a dirigé l'Albanie de 1944 à 1992, qui constituaient une préoccupation importante de l'Assemblée, ont été résolues avec succès. Néanmoins, le nombre d'affaires contre l'Albanie pendantes devant la Cour et sous surveillance du Comité des Ministres reste trop élevé et des efforts supplémentaires et systématiques sont nécessaires pour assurer la prompt exécution des arrêts de la Cour, notamment en ce qui concerne l'exécution des décisions judiciaires internes

et la durée excessive des procédures. L'Assemblée souligne l'importance de respecter la protection des biens et appelle les autorités albanaises à veiller à l'exécution des décisions judiciaires définitives rendues par les tribunaux nationaux à cet égard, ce qui éviterait que de nouvelles affaires soient portées devant la Cour.

17. L'Assemblée regrette profondément que, en dépit des progrès globaux accomplis dans le respect de ses obligations et engagements, le paysage médiatique ait continué de se dégrader en Albanie. Ce recul est très préoccupant car l'existence d'un paysage médiatique libre et pluraliste est une condition essentielle au bon fonctionnement d'une démocratie. L'Assemblée invite donc les autorités albanaises:

17.1. à s'abstenir de recourir, contre les journalistes, à des menaces et à des propos hostiles, qui portent atteinte à leur sécurité physique et à leur capacité d'informer;

17.2. à dépenaliser entièrement la diffamation, conformément aux normes internationales, et à plafonner les amendes disproportionnées et les indemnités excessives pouvant être accordées en cas de diffamation, qui ont un effet dissuasif sur les journalistes et incitent à l'autocensure;

17.3. à promulguer une loi permettant de lutter efficacement contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la mobilisation publique (poursuites-bâillons) contre les journalistes, les organes de presse et les organisations de la société civile.

18. L'Assemblée rend hommage à la société albanaise, diverse et multiculturelle, et dotée d'une tradition historique de dialogue interreligieux et de tolérance. Tout en reconnaissant que les minorités nationales sont, à quelques exceptions près, bien intégrées dans la société albanaise, l'Assemblée est préoccupée par l'adéquation du cadre juridique régissant la protection des droits des minorités. Si l'adoption de la loi de 2017 sur la protection des minorités nationales en République albanaise a constitué une avancée majeure et bienvenue, l'Assemblée note que trois décrets d'application essentiels, nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de cette loi, n'ont toujours pas été adoptés. Les décrets d'application qui font encore défaut concernent des aspects essentiels de l'exercice des droits des minorités, notamment le droit de libre identification, le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires et à leur emploi dans les relations avec les autorités, et la procédure de reconnaissance des minorités nationales. En ce qui concerne la protection des droits des minorités nationales, l'Assemblée invite instamment les autorités:

18.1. à adopter sans plus attendre, et en étroite consultation avec le Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, les trois décrets d'application de la loi de 2017 sur la protection des minorités régissant le droit de libre identification, le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires et à leur emploi dans les relations avec les autorités, ainsi que la procédure de reconnaissance des minorités nationales;

18.2. à abaisser considérablement, et à interpréter avec souplesse, l'exigence selon laquelle une minorité nationale doit représenter plus de 20 % de la population locale pour que ses droits et services lui soient garantis juridiquement au niveau des municipalités.

19. En ce qui concerne la situation des droits des personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres et intersexes+ (LGBTI+), l'Assemblée se félicite de l'adoption d'amendements au Code du travail qui interdisent la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou le genre. Dans le même temps, elle note que l'Albanie n'autorise toujours pas l'enregistrement des partenariats entre personnes de même sexe, contrairement aux normes européennes, ni les changements de nom et de sexe dans le registre de l'état civil, ce qui empêche les personnes concernées d'exercer leurs droits civils. Elle appelle les autorités à traiter ces deux questions en priorité.

20. L'Assemblée regrette que l'Albanie n'ait pas adhéré à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148). Compte tenu de la présence importante de langues minoritaires en Albanie, elle invite les autorités à la signer et à la ratifier en priorité.

21. L'Assemblée se félicite de la volonté politique clairement exprimée par les autorités albanaises, ainsi que par l'ensemble des forces politiques du pays, de traiter, en priorité et en étroite coopération avec elle et les organes compétents du Conseil de l'Europe, les préoccupations et recommandations formulées dans la présente résolution et dans le rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) qui l'accompagne. L'Assemblée décide donc de clore la procédure de suivi concernant l'Albanie et d'engager un dialogue postsuivi avec l'Albanie, conformément à la [Résolution 2018 \(2014\)](#), pour répondre aux préoccupations restantes exposées dans la présente résolution.

22. Dans le même temps, si aucun progrès tangible et concret n'a été fait pour répondre aux préoccupations et aux recommandations de l'Assemblée concernant la lutte contre la corruption, la protection des minorités ainsi que la liberté des médias et la liberté d'expression, telles qu'exprimées aux paragraphes 15, 17 et 18 de la présente résolution, l'Assemblée attend de sa commission de suivi qu'elle se demande, dès le premier rapport qu'elle fera dans le cadre du dialogue postsuivi, si l'Albanie doit de nouveau faire l'objet de la procédure de suivi complète.