



Strasbourg, le 28 novembre 2011

Avis n° 641 / 2011

CDL(2011)093
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
ET
BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LA LÉGISLATION
ET LA PRATIQUE ÉLECTORALES
EN ALBANIE

sur la base des observations de

M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Konrad OLSZEWSKI (expert, Pologne)
Mme Marianna SKOPA (experte, OSCE/BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Observations générales.....	4
III.	Observations relatives aux dispositions générales	5
IV.	Administration électorale	5
A.	Composition et désignation des commissions électorales	5
B.	Processus décisionnel des commissions électorales.....	8
C.	Révocation des membres des CZAE et des CBV	9
D.	Mise en place de bureaux de vote	10
V.	Droit de vote et inscription des électeurs	10
VI.	Procédures de désignation des candidats	11
A.	Inscription des candidats de la commune de Tirana	11
B.	Obligation de mixité	12
C.	Dates limites d'inscription	12
D.	Dépôt des signatures de soutien aux candidats proposés par des groupes d'électeurs	13
VII.	Procédure de vote	13
VIII.	Système électoral	14
IX.	Dispositions relatives à l'accès aux médias	14
X.	Dispositions sur le financement de la campagne	15
XI.	Dépouillement et compilation des résultats.....	16
A.	Dépouillement dans les centres de décompte des voix	16
B.	Procédure de dépouillement.....	17
1.	Calendrier.....	17
2.	Méthode de décompte.....	17
3.	Bulletins mal placés.....	18
4.	Autres questions.....	18
XII.	Recours.....	19
XIII.	Nouvelles élections.....	21
XIV.	Conclusions.....	21

I. Introduction

1. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé, le 24 août 2011, à la Commission de Venise de donner un avis sur les améliorations qui devraient être apportées à la législation et à la pratique électorales albanaises compte tenu de l'expérience récente.

2. Le présent avis a été élaboré conjointement par la Commission de Venise et par l'OCE/BIDDH sur la base des observations de MM. Pieter van Dijk (membre de la Commission de Venise, Pays-Bas), Oliver Kask (membre, Estonie), Konrad Olszewski (expert de la Commission de Venise, Pologne) et de M^{me} Marianna Skopa (experte, OSCE/BIDDH).

3. Le présent avis conjoint repose sur une traduction non officielle du Code électoral (« le Code ») en langue anglaise communiquée par la Présence de l'OSCE en Albanie (CDL-REF(2011)038). Il convient de noter que tout examen juridique d'un texte législatif fondé sur une traduction risque de pâtir de problèmes d'interprétation dus à la traduction.

4. Outre le texte du Code, le présent avis se fonde sur :

- une traduction non officielle en langue anglaise de la Constitution albanaise ;
- les rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe, en particulier :
 - le rapport de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales du 8 mai 2011¹ ;
 - le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections locales en Albanie (8 mai 2011) (CPL(21)3) ;
 - le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2009² ;
 - le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives en Albanie (28 juin 2009)³ ;
- l'avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009) (CDL-AD(2009)005).

5. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, dont les quatre rapporteurs, s'est rendue en Albanie le 24 et 25 octobre 2011. Elle a rencontré les principaux acteurs politiques et électoraux, en particulier le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires étrangères, les chefs du Parti démocrate, du Parti socialiste et du Mouvement socialiste pour l'intégration ainsi que le président et le vice-président de la Commission électorale centrale. Les membres de la délégation tiennent à remercier le Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana d'avoir organisé ces réunions et les autorités albanaises de leur accueil et de la sincérité des discussions.

6. Les observations et recommandations formulées dans l'avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie (CDL-AD(2009)005), adoptées par la Commission de Venise le 13 mars 2009, demeurent valables. Elles ne seront pas systématiquement reproduites dans le présent texte mais l'accent sera mis, après les observations générales et les remarques sur les dispositions générales, sur les questions qui semblent capitales au vu de l'observation des dernières élections locales ainsi que sur les autres questions majeures.

¹ Disponible à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/75913>.

² Disponible à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/albania/38598>.

³ Disponible à l'adresse suivante :

http://www.assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=12829.

7. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session (Venise, ...).*

II. Observations générales

8. Le Code électoral actuel de l'Albanie a été adopté en décembre 2008. Des élections se sont tenues à deux reprises depuis lors : en 2009 (élections législatives) et en 2011 (élections locales). L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont estimé que le Code offrait une solide base technique pour l'organisation d'élections démocratiques s'il était appliqué convenablement dans son intégralité et si existait la volonté politique de respecter la lettre et l'esprit de la loi⁴. Le Code n'est toutefois pas sans lacunes, ambiguïtés et dispositions qui pourraient être améliorées pour garantir le plein respect des normes internationales et des bonnes pratiques. Les lacunes sont encore plus évidentes en regard des élections locales qui sont moins réglementées par le Code. Les élections locales semblent être traitées de manière secondaire et certaines de leurs spécificités ne sont pas convenablement prises en compte par les dispositions du Code.

9. Le Code a été élaboré par une commission bipartite qui a introduit un certain nombre de dispositions donnant aux deux principaux partis politiques albanais (au pouvoir et dans l'opposition) d'importantes responsabilités à toutes les étapes du processus électoral. Il est donc extrêmement détaillé et comprend de nombreux freins et contrepoids pouvant rendre difficile l'administration des élections et pousser les représentants des deux principaux partis à faire éventuellement de l'obstruction.

10. Il est peu probable que les problèmes récurrents que pose le déroulement d'élections démocratiques en Albanie puissent être réglés uniquement par des modifications de la législation électorale. L'expérience récente des élections locales en Albanie montre que même une législation électorale globale et détaillée ne garantira pas un déroulement d'élections parfaitement conformes aux engagements pris auprès de l'OSCE et du Conseil de l'Europe et à d'autres normes internationales si les principaux acteurs électoraux ne sont pas prêts à appliquer la loi de manière impartiale et équitable⁵. Cette situation s'explique en particulier par un environnement caractérisé par une très forte polarisation et un manque de confiance entre les deux principaux partis politiques. Un changement dans l'attitude et les pratiques des principaux groupes politiques et de leurs responsables est donc capital, tout comme l'est l'impartialité de l'administration électorale. Il faut toutefois aussi reconnaître que les résultats des élections en Albanie ont tendance à être très serrés et que seules quelques voix (moins de 100 sur 240 000) ont séparé les deux principaux candidats lors de l'élection du maire de Tirana. Dans ces conditions, tout détail peut être décisif et l'administration électorale doit agir en toute impartialité. Il ne faut pas pour autant en déduire qu'il est inutile de remédier aux insuffisances du Code qui sont apparues lors des récentes élections.

11. Il convient aussi de noter que le Code donne de nombreuses précisions d'ordre logistique et pratique dont la réglementation aurait pu incomber à la Commission électorale centrale (CEC). La nécessité d'être aussi précis au niveau de la loi, approche qui rend les amendements nécessaires ou souhaitables très compliqués, pourrait être revue. Il convient de relever qu'il n'est pas toujours possible ni souhaitable de réglementer tous les problèmes qui peuvent se poser dans la législation.

⁴ Voir CDL-AD(2009)005 et le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2009.

⁵ D'après la recommandation prioritaire formulée dans les rapports définitifs de 2009 et 2011, les partis doivent apporter la preuve de leur volonté politique de mener des élections démocratiques à la mesure des vastes privilèges dont ils jouissent en application de la loi pour ce qui est de la tenue d'élections. Ils doivent s'acquitter de leurs responsabilités électorales de manière responsable dans l'intérêt général de l'Albanie. Cela vaut pour le travail des membres des commissions électorales et des responsables élus et nommés à tous les niveaux qui doivent s'abstenir de faire reposer des actes et des décisions ayant trait aux élections sur des considérations politiques.

III. Observations relatives aux dispositions générales

12. Si l'article 1.2.b du Code ne parle que de l'enregistrement de « sujets électoraux », les paragraphes 3 et 4 de l'article 2 mentionnent des « candidats » et le paragraphe 20 donne une définition du « sujet électoral » en renvoyant aussi aux candidats. Il conviendrait de préciser le rapport entre les deux notions et de revoir l'ordre des définitions.

13. A l'article 2.22, l'expression « élection partielle » est employée pour l'élection d'un nouveau conseil local en cas de dissolution, et non pour celle de l'Assemblée en cas de dissolution. Il conviendrait d'élargir cette définition.

14. L'article 3.8 est formulé uniquement sous forme d'obligation de s'abstenir d'entraver le déroulement des élections. Il devrait être formulé de manière à comporter également une obligation positive des autorités de promouvoir et de défendre un déroulement sans entrave des élections.

15. D'après l'article 4.1 du Code, « [l']administration du Conseil des ministres et du Cabinet du Premier ministre, de tout ministère, de la Préfecture et des municipalités a l'obligation, 24 heures au plus tard après la fixation de la date des élections, de nommer un agent de liaison chargé d'échanger des informations avec la CEC sur les activités relatives à l'administration ou au déroulement d'élections libres, équitables et démocratiques ». L'article 4.3 place l'agent de liaison dans une position difficile si celui-ci travaille dans le bureau concerné et a fortiori si, en vertu de la dernière disposition du paragraphe 2, le chef de l'institution respective est censé s'acquitter des fonctions de l'agent de liaison.

16. De plus, on ne sait pas quelles seront les conséquences des informations que la CEC donne à l'agent de liaison, ni quelles sont les compétences de celui-ci (article 4.5).

17. A l'article 7.2.a, le pouvoir de la CEC de donner des instructions sur l'observation des élections devrait être précisé pour éviter toute influence indue vis-à-vis d'observateurs indépendants.

IV. Administration électorale

A. Composition et désignation des commissions électorales

18. D'après le Code, des membres sont désignés à tous les niveaux de l'administration électorale parmi des représentants des partis au pouvoir et des partis de l'opposition représentés au Parlement.

19. Conformément à l'article 14, deux membres de la CEC et un président sont proposés par le parti majoritaire au Parlement, deux le sont par le plus grand parti de l'opposition et les deux autres membres sont proposés par des « groupes de députés des partis de la majorité parlementaire autres que le plus grand parti du groupe majoritaire » et par des « groupes de députés des partis de l'opposition parlementaire, à l'exception du plus grand parti de l'opposition ». Un système analogue de désignation des membres des commissions électorales par les groupes au pouvoir et les groupes de l'opposition est aussi appliqué au niveau des 66 commissions de zones d'administration électorale (CZAE), des commissions de bureaux de vote (CBV) et des centres de décompte des voix (CDV), à l'exception de la nomination des présidents par la majorité au pouvoir pour la moitié et par le plus grand parti d'opposition pour l'autre moitié.

20. Le système partisan de formation des commissions électorales a apparemment été créé pour que les deux principaux partis politiques aient davantage confiance dans les travaux de l'administration électorale. Ce système relativement perfectionné, du point de vue tant de la composition que de la prise de décisions, tente d'établir, dans la mesure du possible, un équilibre entre les deux principaux partis sans bloquer le fonctionnement de l'administration électorale. Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH faisaient observer que le nouveau cadre juridique des élections « pourrait nettement contribuer à réduire l'environnement fortement politisé de l'administration électorale constaté lors des élections passées en Albanie »⁶. Il ressort toutefois des élections de 2009 et de 2011 qu'il n'a malheureusement pas été répondu à cette attente. L'administration électorale est demeurée divisée sur la base de positions partisans et n'a pas fait preuve de collégialité, ce qui a eu des effets sur le processus électoral.

21. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit l'impartialité de l'administration électorale. « En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote »⁷. Si aucune recommandation unique ne peut être formulée en ce qui concerne la composition du principal organe de l'administration électorale, l'impartialité des membres de ce dernier dans l'exercice de leurs fonctions est capitale et indispensable au déroulement d'élections démocratiques⁸. De plus, l'impartialité de l'administration électorale doit aller de pair avec une apparence d'équité. Quelle que soit sa structure, une administration électorale doit non seulement fonctionner de manière impartiale mais elle doit aussi être considérée comme telle par l'électorat⁹.

22. Même si un système différent de formation des commissions électorales ne saurait en soi être la solution automatique à la forte polarisation qui gagne tous les niveaux de l'administration électorale en Albanie, il pourrait être utile de revoir la composition actuelle et d'associer éventuellement d'autres institutions bénéficiant d'un certain degré de confiance dans la population albanaise à condition de pouvoir dégager un vaste consensus. Bien que le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁰ suggère que des représentants des partis devraient siéger dans les organes électoraux, cela n'implique pas nécessairement que la majorité des organes électoraux se compose de personnes nommées par des partis politiques. Plusieurs possibilités peuvent être envisagées pour réduire la polarisation politique, incluant l'augmentation du nombre d'organes de proposition, la proposition de représentants par différentes institutions publiques, incluant un magistrat¹¹, ou de membres indépendants de la société civile (proposés par exemple par des universités). Ces possibilités pourraient améliorer l'efficacité de l'administration électorale et contribuer à un consensus¹².

23. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir le système actuel de formation des commissions électorales pour réduire les possibilités d'attitudes partisans et de politisation de l'administration électorale mettant les intérêts des partis au-dessus de ceux des électeurs. Le rôle dominant des représentants de partis politiques dans les commissions électorales à tous les niveaux pourrait être assorti de la nomination, en plus des représentants*

⁶ CDL-AD(2009)005, paragraphe 45.

⁷ CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.b.

⁸ OSCE/BIDDH, Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE. Le paragraphe 4.1 de la partie 1 dispose que les élections doivent être menées de manière autonome, sans ingérence gouvernementale ou autre, par des responsables ou des organes opérant de manière transparente en application de la loi. Les membres de l'administration électorale doivent s'acquitter de leurs responsabilités de manière efficace et impartiale. Ils doivent avoir les compétences requises et faire preuve de l'engagement nécessaire.

⁹ OSCE/BIDDH, Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE, partie 3, IV. Elections démocratiques : éléments et considérations.

¹⁰ CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.d.ii.

¹¹ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.d.i.

¹² Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.h.

des partis, de responsables des élections choisis parmi des représentants du système judiciaire, de la société civile ou des administrateurs électoraux professionnels non affiliés à un parti. Cela étant, toute modification doit reposer sur un large consensus.

24. Il faut toutefois reconnaître que compte tenu du climat politique actuel en Albanie, il est extrêmement difficile de trouver des personnes ou des organes jugés impartiaux et pouvant être chargés de nommer des membres « neutres » de la CEC. Les tentatives passées d'établissement d'une CEC non partisane, comme prévu dans la Constitution de 1998, n'ont pas été couronnées de succès, car la CEC était vue comme favorisant une mouvance politique. Les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qui se sont rendus à Tirana n'ont pas été informés de propositions réalistes en ce qui concerne les modalités de nomination de membres non partisans de la CEC.

25. Une CZAE se compose de sept membres et d'un secrétaire, nommés par la CEC sur proposition des partis représentés au Parlement. Le Code exige aussi que la composition des CZAE aboutisse à un équilibre politique entre la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire. Conformément à l'article 28, le plus grand parti de la majorité parlementaire propose deux membres comme le plus grand parti de l'opposition parlementaire et le deuxième parti de la majorité parlementaire et le deuxième parti de l'opposition parlementaire en proposent chacun un. Dans une moitié des CZAE, le septième membre est proposé par le plus grand parti ayant la majorité au Parlement et dans l'autre moitié, il l'est par le plus grand parti de l'opposition parlementaire.

26. L'article 29.5 prévoit qu'au cas où les partis politiques de la majorité et de l'opposition parlementaires qui ont le droit de soumettre leurs candidats aux CZAE n'exercent pas leur droit dans les délais fixés, ce droit est automatiquement transféré aux partis de chaque groupe venant immédiatement après dans le classement. S'il ne peut en être ainsi, il est fait appel aux candidatures du principal parti (article 29.1.a).

27. Le Code ne prévoit cependant pas le cas dans lequel tous les partis d'un groupe parlementaire ne peuvent ou ne souhaitent pas nommer leurs candidats aux CZAE dans le délai fixé, ce qui peut déboucher sur une impasse qui risque non seulement de réduire l'efficacité de l'administration électorale, mais aussi de compromettre le calendrier électoral et éventuellement les élections proprement dites.

28. La deuxième partie de l'article 29.4 prévoit le cas dans lequel « deux partis ou plus ont le même nombre de sièges sans qu'il soit possible de décider quel parti favoriser ». Le sens et les effets de cette disposition ne sont pas clairs. Il faudrait supprimer le membre de phrase « sans qu'il soit possible de décider quel parti favoriser ».

29. L'article 36 dispose que le bureau de vote compte sept membres et un secrétaire conformément aux modalités et aux critères prévus à l'article 29. Les observations formulées ci-dessus s'appliquent donc aussi à cet article.

30. En résumé, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont conscients que l'expérience passée des commissions électorales qualifiées de non partisans a donné lieu à des critiques justifiées et que le qualificatif de « non partisans » ne garantit ni l'indépendance, ni l'impartialité. Il conviendrait toutefois de trouver un moyen de réduire la politisation de ces organes.

31. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier les articles 29 et 36 pour trouver d'autres moyens de compléter les CZAE et les bureaux de vote lorsqu'un groupe parlementaire ne soumet pas de candidature dans les délais, et d'éclaircir la deuxième partie de l'article 29.4. Ils recommandent en outre de prévoir des sanctions effectives contre les partis qui ne proposent pas de membres de commissions électorales, par exemple de*

conditionner l'octroi de fonds publics pour financer la campagne à cette exigence. Le principe de la proportionnalité des sanctions doit être respecté dans tous les cas.

32. L'article 29.1.c, qui concerne la représentation équilibrée des sexes au sein des commissions électorales, ne s'applique pas aux bureaux de vote (article 36.1). On ne sait pas pourquoi.

33. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager d'appliquer également aux bureaux de vote une règle sur la représentation équilibrée des sexes.*

34. L'article 20, qui porte sur les compétences du président et du vice-président de la CEC, risque de considérablement compliquer la procédure des commissions électorales. Premièrement, il est difficile de voir comment le président pourrait présider les réunions avec le vice-président. S'il ne peut représenter la CEC que conjointement avec le vice-président, cela signifie qu'en cas d'absence, celui-ci ne peut le remplacer. En fait, le président est toujours accompagné du vice-président alors que la dernière phrase du paragraphe 3 énonce une exception très large qui peut déboucher sur des discussions difficiles sur la validité des instructions du président. D'ordinaire, un président a compétence pour agir dans le cadre d'une supervision générale a posteriori et un vice-président n'officie qu'en cas d'empêchement du président.

35. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de se pencher sur les compétences respectives du président et du vice-président de la CEC.*

36. L'article 30 prévoit des incompatibilités entre la fonction de membre et de secrétaire d'une CZAE d'une part et notamment « les députés ou les candidats à la députation à l'Assemblée » et « les maires des communes » d'autre part. Cet article n'exclut pas la participation à des assemblées locales tout en étant candidat au poste de maire ou à toute autre fonction locale.

37. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de prévoir les incompatibilités entre la participation à des CZAE et toute charge électorale ou candidature à cette charge.*

38. L'article 13.1 dispose qu'un membre de la CEC a un mandat de quatre ans et peut être réélu. Il semblerait souhaitable de veiller à ce que, sauf dans le cas prévu à l'article 19.2-3, le mandat débute peu après les élections précédentes pour permettre aux membres de la CEC de se préparer pour les élections suivantes. Si la CEC compte des membres n'appartenant à aucun parti, il serait souhaitable que son mandat ne coïncide pas avec celui du parlement.

39. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'indiquer clairement dans le Code la date à laquelle le mandat d'un membre de la CEC débute.*

B. Processus décisionnel des commissions électorales

40. L'article 24 du Code prévoit que plusieurs décisions importantes de la CEC sont adoptées à la majorité de cinq voix. En conséquence, le bon déroulement des élections exige une approche collégiale et une coopération de tout l'éventail politique. Toutefois, en cas de désaccord grave, l'une des parties peut se retirer des travaux de la CEC qui, alors, ne peut plus prendre de décisions importantes.

41. Le paragraphe 2 de l'article 35 dispose que les réunions des CZAE sont valables lorsque la majorité de tous les membres y participent. Les décisions des CZAE sont prises à la majorité des voix de l'ensemble de leurs membres. Le Code ne parle cependant pas du risque d'impasse décisionnelle dû par exemple à l'absence de quorum provoquée par la

non-désignation, par certains partis politiques, de leurs représentants aux CZAE dans un délai approprié avant le jour du scrutin ou en cas de boycott de ces partis.

42. Conformément à l'article 42 du Code, les décisions des CBV sont prises à la majorité des voix de l'ensemble des membres, d'où un risque éventuel de voir certains partis tenter d'entraver le processus électoral par le retrait de leurs représentants le jour du scrutin.

43. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'énoncer dans le Code les mesures qui devraient être prises pour permettre à toutes les commissions électorales de mener les travaux préparatoires nécessaires aux élections malgré l'absence de quorum si certains partis ne désignent pas leurs représentants dans le délai voulu.*

44. Si l'obligation de majorité qualifiée est maintenue, il serait bon que des précisions supplémentaires portent sur son champ d'application. L'article 24 du Code prévoit une majorité qualifiée à la CEC pour les décisions qui relèvent « d'actes à caractère normatif visant à réglementer les questions relatives aux élections ». L'obligation de majorité qualifiée pour les actes à caractère normatif peut se justifier, car ces décisions établissent des normes juridiques et doivent être adoptées de manière collégiale. Il convient toutefois de noter que ni le Code, ni le Code de procédure administrative¹³ ne définissent un acte normatif. Lors des élections locales de 2011, le caractère normatif de plusieurs actes de la CEC a fait l'objet d'un profond désaccord entre les membres de la CEC nommés par la majorité et ceux nommés par la minorité.

45. Même si une définition juridique est, par nature, abstraite et s'il faut examiner chaque cas pour savoir s'il correspond aux éléments de la définition, *la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de donner une définition d'un acte normatif pour réduire le nombre de désaccords sur la nature des actes de l'administration électorale.*

46. L'article 42.3 dispose que les membres des CBV doivent motiver leurs votes par écrit, ce qui est assez peu courant et peu pratique si cette obligation est rigoureusement appliquée, en particulier compte tenu des types de décisions énumérées au quatrième paragraphe. On peut supposer que le secrétaire de la Commission conserve le procès-verbal des débats. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir cette règle.*

C. Révocation des membres des CZAE et des CBV

47. Parmi les motifs de révocation, l'article 32.2 prévoit la révocation des membres et du secrétaire des CZAE lorsque le sujet électoral qui a fait la proposition demande leur remplacement. Ce droit illimité des sujets électoraux s'étend à la révocation des membres des CBV, y compris le jour du scrutin (article 39.2). L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont, à diverses reprises, critiqué ces dispositions qui compromettent l'indépendance et l'efficacité de l'administration électorale et sont incompatibles avec les normes européennes et internationales¹⁴. Lors des élections locales de 2011, les sujets électoraux ont très largement eu recours à cette disposition.

¹³ Le Code de procédure administrative définit uniquement un acte administratif individuel.

¹⁴ OSCE/BIDDH, Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE. Le paragraphe 4.2 de la partie 1 dispose que les nominations à des postes dans l'administration électorale à tous les niveaux doivent se faire de manière transparente et que les intéressés ne doivent pas être révoqués avant la fin de leur mandat sans raison juridique. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise énonce au paragraphe 77 de son chapitre II.3.1 que : « ... la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire, voire pour incompétence est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi ».

48. Lorsque la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se sont rendus en Albanie, leurs interlocuteurs électoraux les ont informés du but de ces dispositions est d'éviter la corruption des membres des commissions électorales. Certains partis politiques ont même rassemblé leurs membres dans des locaux distincts jusqu'au dernier moment afin d'éviter qu'ils ne fassent l'objet d'influences extérieures. Ces informations sont loin d'être rassurantes et tendent au contraire à montrer l'intention des acteurs politiques de garantir la dépendance et non l'indépendance des membres de commissions électorales vis-à-vis du parti qui les a proposés.

49. La possibilité de révoquer de manière discrétionnaire les membres des commissions électorales est aussi contraire à la *ratio legis* des dispositions fixant des délais pour leur nomination (articles 28.2, 29.6, 36.2), c'est-à-dire à la bonne organisation des élections par des organes compétents. En particulier, la révocation des membres des commissions électorales en particulier au dernier moment ou même quelques semaines avant les élections compromet considérablement les efforts faits pour les former¹⁵.

50. *La recommandation formulée dans l'avis conjoint précédent selon laquelle le Code électoral doit être modifié afin qu'un membre d'une commission électorale ne puisse être révoqué que s'il a manqué à ses devoirs tels qu'ils sont énoncés dans ledit Code (CDL-AD(2009)005, paragraphe 71) demeure donc particulièrement adaptée.*

D. Mise en place de bureaux de vote

51. L'article 62 du Code fait relever la mise en place de bureaux de vote de la responsabilité des maires. Chaque bureau de vote doit compter entre 150 et 1 000 électeurs. Lors d'élections récentes et passées, de nombreux bureaux de vote ont compté plus de 1 000 électeurs, 2 000 pour quelques-uns, ce qui a conduit à un engorgement. Il est raisonnable de faire participer les maires à la création des bureaux de vote, car ils connaissent bien leur région. Cela étant, la CEC, qui a pour tâche de garantir le déroulement harmonieux des opérations électorales, devrait jouer un rôle décisif dans la mise en place de ces bureaux et dans l'application des exigences du Code¹⁶.

52. *Il est recommandé d'envisager de confier en dernier ressort la mise en place des bureaux de vote à la CEC.*

V. Droit de vote et inscription des électeurs

53. Bien que la limitation du droit de vote aux citoyens d'un pays (article 3.3, 44.1) soit conforme aux normes européennes et internationales, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH attire l'attention sur une tendance croissante à étendre le droit de vote lors d'élections locales aux non-ressortissants qui résident dans le pays depuis un certain temps¹⁷.

¹⁵ L'importance de former les commissions électorales est évoquée dans le Code de bonne conduite en matière électorale : « Une formation standardisée doit être assurée aux membres des commissions électorales » (CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.g).

¹⁶ L'autorisation de la CEC n'est nécessaire que lorsque des bureaux de vote sont installés dans des locaux privés (article 93.2).

¹⁷ Voir la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144).

Le Comité des droits de l'homme de l'ONU dans son Observation générale 25 confirme l'existence d'une tendance croissante à accorder le droit de vote aux résidents permanents lors d'élections locales. Voir : <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>.

Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dispose : « Il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local » (CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.b.ii).

54. Le système d'inscription des électeurs est un système passif fondé sur des registres nationaux d'état civil informatisés. Les listes électorales sont extraites de la base de données du Registre national d'état civil par les services de l'état civil placés sous l'autorité de l'administration locale. Le Code prévoit l'établissement d'une liste électorale préliminaire, l'information des électeurs par écrit, une procédure de révision et de rectification et la diffusion d'une liste définitive. Pour ce qui est de la modification des listes électorales, l'article 52.1 dispose que les demandes de rectification de la liste électorale préliminaire ne peuvent être présentées moins de 60 jours avant la date du scrutin. Les listes électorales définitives doivent être imprimées et envoyées aux CZAE pour être affichées 30 jours au moins avant le jour du scrutin (article 54). Si un électeur change de lieu de résidence après l'affichage de la liste définitive, il doit voter dans le bureau de vote où il est inscrit (article 55.2). Lors des élections locales de 2011, le gouvernement a interprété les dispositions applicables de manière que les listes électorales définitives tiennent compte de tous les changements de statut des citoyens jusqu'à l'impression de la liste électorale définitive et la plupart des services de l'état civil ont respecté cette obligation. Cette interprétation a été très contestée par le principal parti de l'opposition qui a jugé tous les changements apportés après le délai fixé dans l'article 52.1 illégaux.

55. Par souci de clarté et pour exclure toute controverse, *la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier les dispositions du Code relatives aux listes électorales pour fixer clairement le délai à respecter pour modifier les listes.*

56. Il convient aussi de noter qu'à la différence de l'article 52.6, l'article 55.3 ne conditionne pas la décision des tribunaux sur les listes électorales à la présence du requérant à une audience.

57. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de garantir la cohérence entre les articles 52.6 et 55.3.*

VI. Procédures de désignation des candidats

A. Inscription des candidats de la commune de Tirana

58. L'inscription des candidats aux élections législatives est effectuée par la CEC, et celle des candidats aux élections locales par les CZAE (article 67). Le système des commissions électorales intermédiaires a ceci de particulier que le territoire géographique couvert par une CZAE ne correspond pas à une circonscription. Les 11 CZAE de Tirana constituent une exception dans le cadre des élections locales car chacune couvre un arrondissement de Tirana (article 27.4)¹⁸. Le Code ne précise pas quel organe de l'administration électorale est compétent pour l'inscription des candidats de la commune de Tirana. Aux élections locales de 2011, la CEC a décidé d'inscrire elle-même ces candidats. Cette décision de la CEC de jouer le rôle de la CZAE pour la commune de Tirana a dépassé la question de l'inscription des candidats et a abouti à des contentieux et à des recours durant la phase de compilation des résultats, même si la CEC avait alors indiqué par quels moyens combler cette lacune législative afin d'inscrire les candidats de Tirana. Au lieu de publier les résultats fournis par les CZAE pour la commune de Tirana, la CEC a décidé entre autres d'ouvrir les urnes pour rechercher et réattribuer les bulletins « mal placés » (*voir ci-dessous la partie « Dépouillement et compilation des résultats »*), affirmant ainsi assumer les fonctions de la CZAE de Tirana.

¹⁸ Chaque arrondissement forme une partie de la collectivité locale (une circonscription pour les élections locales).

59. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le Code afin qu'il indique explicitement l'organe de l'administration électorale compétent pour l'inscription des candidats de Tirana. Il convient également de préciser ses fonctions et ses liens avec les autres instances administratives qui s'occupent des élections locales dans la commune de Tirana.*

B. Obligation de mixité

60. Dans leur précédent avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis des doutes quant à l'efficacité des dispositions de la législation électorale visant à garantir la mixité dans les organes élus. Il semble en particulier que la disposition prévoyant qu'« au moins trente pour cent des personnes figurant sur chaque liste plurinomiale et/ou l'une des trois premières personnes figurant sur chaque liste plurinomiale doivent être du sexe opposé aux autres membres de la liste » lors des élections législatives n'aille pas assez loin.

61. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent qu'ils avaient recommandé de changer les mots « et/ou » en « et » dans l'article 67.5 relatif aux élections législatives. Il est également recommandé de revoir l'article 67 de façon à prévoir des mécanismes plus efficaces de promotion de la représentation des femmes au parlement¹⁹.*

62. La seconde phrase de l'article 67.5 semble fixer un critère plus strict pour les listes de candidats aux élections locales, puisqu'elle prévoit qu'une personne sur trois figurant sur la liste doit être du sexe opposé aux autres membres de la liste. Cependant, l'article 67.6 permet aux sujets électoraux de s'en affranchir moyennant le paiement d'une amende assez modeste.

63. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réviser l'article 67.6, en envisageant d'augmenter le montant de l'amende à payer en cas de non-respect de l'obligation de mixité et de subordonner l'allocation de fonds publics destinés à financer la campagne électorale au respect de cette obligation²⁰.*

C. Dates limites d'inscription

64. En vertu des articles 67 à 73, les candidatures aux élections législatives doivent être déposées auprès de la CEC au plus tard 40 jours avant le scrutin, ou auprès des CZAE s'il s'agit d'élections locales. La commission électorale compétente vérifie les dossiers de candidature ; en cas d'anomalie, elle les renvoie pour correction au plus tard 35 jours avant le scrutin. Une fois corrigé, le dossier doit être redéposé au plus tard 32 jours avant le scrutin et la décision d'accepter ou de rejeter la candidature doit être prise dans les 48 heures qui suivent le dépôt. En cas de rejet, et dans l'hypothèse où le sujet électoral souhaiterait ou devrait exercer la totalité des voies de recours judiciaires, la décision définitive risquerait d'être rendue peu avant le jour de l'élection, voire d'empêcher la fabrication en temps voulu des bulletins de vote. C'est particulièrement vrai pour les élections locales, où le nombre et la variété des bulletins à imprimer sont beaucoup plus importants que pour les élections législatives.

65. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir les délais légaux concernant l'inscription des candidats.*

¹⁹ CDL-AD(2009)005, paragraphe 20.

²⁰ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (CDL-AD(2010)024), paragraphe 191 : « L'allocation de fonds motivée par le désir de soutenir les candidates ne saurait être considérée comme discriminatoire et [...] peut être subordonnée au respect d'exigences relatives à la participation des femmes. » Par ailleurs, le paragraphe 192 dispose : « Il est raisonnable pour un État d'énoncer dans sa législation les conditions minimales pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public. Ces conditions peuvent notamment inclure [...] la représentation équilibrée des sexes. »

D. Dépôt des signatures de soutien aux candidats proposés par des groupes d'électeurs

66. Plusieurs questions relatives à la collecte et au dépôt des signatures de soutien aux candidats proposés par des groupes d'électeurs et des partis non représentés au parlement ont été examinées de manière approfondie dans l'avis conjoint de 2009 sur le Code électoral de la République d'Albanie (CDL-AD(2009)005)²¹. Les premières phrases des articles 68 et 71 concernant les élections législatives ont été supprimées par l'arrêt 32/21.06.2010 de la Cour constitutionnelle. En revanche, les parties de ces dispositions qui régissent les élections locales restent en vigueur. Le Code devrait en particulier exonérer les candidats soutenus par un groupe d'électeurs de l'obligation de réunir des signatures s'ils exercent déjà un mandat.

67. Les signatures doivent être déposées auprès d'un fonctionnaire de la CZAE ou d'un notaire, ce qui peut alourdir et compliquer le fonctionnement de la CZAE. Cette disposition pourrait être révisée, et ce critère supprimé. A la place, le Code pourrait prévoir que les signataires fournissent suffisamment d'informations à un représentant officiel du candidat, pour pouvoir être identifiés et contactés en cas de vérifications plus poussées.

68. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager la possibilité de réexaminer l'obligation de déposer les signatures de soutien auprès d'un fonctionnaire de la CZAE ou d'un notaire.*

VII. Procédure de vote

69. Le Code ne permet pas de voter depuis l'étranger. Ce choix, politique, n'est pas contraire aux normes internationales ou européennes, mais il convient de souligner que la pratique européenne va dans le sens de faciliter le vote à l'étranger²². La question d'autoriser les citoyens albanais résidant à l'étranger à voter de manière sûre et fiable pourrait être examinée dans l'avenir, en tenant dûment compte des risques d'une telle démarche dans un climat politique polarisé.

70. Les militaires et les fonctionnaires de la police nationale devraient pouvoir voter au lieu de leur résidence ou dans le bureau de vote habituel de leur lieu d'affectation. Le Code de bonne conduite en matière électorale²³ recommande que les militaires votent au lieu de leur résidence lorsque cela est possible. S'il est difficile ou impossible d'autoriser tous les militaires à voter au lieu de leur résidence, ceux qui sont stationnés dans leur commune d'origine devraient être autorisés à voter dans leur bureau de vote d'origine.

71. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier les articles 60 et 111 du Code afin d'autoriser les militaires à voter au lieu de leur résidence lorsque cela est possible.*

72. En disposant qu'un électeur qui ne peut effectuer lui-même la procédure de vote doit être présent, l'article 108.1 ne tient pas compte des situations dans lesquelles l'électeur est dans l'incapacité physique de se rendre dans le bureau de vote. Cette exigence pourrait être atténuée si un autre dispositif de vote sûr et fiable était mis en place pour cette catégorie d'électeurs.

²¹ CDL-AD(2009)005, paragraphe 22 et suivants.

²² Cf. CDL-AD(2011)022, *Rapport sur le vote à l'étranger*, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

²³ CDL-AD(2002)023rev, I.3.2.xi.

VIII. Système électoral

73. En vertu de l'article 166.3, « les sièges des conseils locaux sont attribués par la CEC sur la base du système proportionnel et conformément aux procédures déjà prévues aux articles 162 et 163 du Code », c'est-à-dire celles qui s'appliquent également aux élections législatives. Ces deux articles réglementent dans le détail les modalités et le délai d'attribution des sièges. Cependant, l'article 162.1 prévoit expressément que « s'agissant des élections à l'Assemblée » (parlement), les partis et les coalitions doivent atteindre les seuils de 3 et 5 pour cent respectivement. Par conséquent, on pourrait penser que ces seuils concernent uniquement les élections législatives.

74. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de préciser dans le Code si les seuils s'appliquent uniquement aux élections à l'Assemblée nationale ou également aux élections locales.*

IX. Dispositions relatives à l'accès aux médias

75. Les articles 80 à 85, qui réglementent l'accès aux médias pendant la campagne, accordent un avantage indu aux partis représentés au parlement en l'absence d'un objectif légitime proportionnel, même si l'article 84.9 oblige les radios et télévisions privées à réserver du temps d'antenne aux candidats proposés par des électeurs. Cette question a fait l'objet d'un examen approfondi dans l'avis conjoint de 2009²⁴, où il était notamment indiqué que l'article 84.2 « constitue une discrimination en faveur de certains partis politiques et semble contrevenir au principe selon lequel un État ne devrait ni déterminer lui-même le contenu des médias, ni exercer une autorité ou une influence politique dans ce but »²⁵. Cela est contraire aux articles 10 à 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Il est difficile de comprendre en quoi les restrictions imposées par l'article 84 à ces particuliers et organes privés sont nécessaires dans une société démocratique pour sauvegarder l'un ou l'autre des intérêts énoncés à l'article 10.2 de la CEDH. L'avantage dont jouissent les grands partis représentés au parlement est encore moins justifié dans le cadre des élections locales. Le Code pourrait également gagner à définir plus clairement ce qui constitue une publicité politique dans les médias télévisuels, en précisant par exemple quels éléments (comme l'identification du sujet électoral) devraient être visibles.

76. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois de modifier les dispositions sur l'accès aux médias afin de ne pas accorder un avantage indu aux grands partis politiques, en particulier lors des élections locales, mais aussi d'éviter toute restriction abusive de la liberté d'expression.*

77. L'article 84.2 du Code dispose que le temps d'antenne consacré aux activités du gouvernement qui sont liées à la campagne électorale est inclus dans le temps dont bénéficie le parti auquel appartient le responsable de l'organe ayant organisé ladite activité. La question de savoir si cette activité est liée à la campagne électorale est appréciée par les membres du Comité de surveillance des médias, qui se sont livrés à des interprétations divergentes et conflictuelles lors de précédentes élections.

78. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 84.2 pour y inclure une définition des « activités du gouvernement qui sont liées à la campagne électorale ».*

²⁴ CDL-AD(2009)005, paragraphe 28 et suivants.

²⁵ CDL-AD(2009)005, paragraphe 36.

79. L'article 84.8 du Code dispose que les publicités des institutions publiques durant la période de campagne sont comptabilisées dans le temps d'antenne dont bénéficie le sujet politique auquel appartient le directeur de l'institution concernée. *Il serait souhaitable d'éviter une telle comptabilisation, dans la mesure où la publicité des institutions publiques devrait être neutre sur le plan politique et où elle poursuit d'autres buts que celui de faire campagne.* La question des campagnes financées par les institutions publiques est traitée dans l'article 88 du Code, qui a trait à l'interdiction d'utiliser des ressources publiques pour soutenir un sujet électoral.

80. Le Code ne contient aucune disposition sur les méthodes de travail, les coûts et la révocation ou la démission des membres du Comité de surveillance des médias.

81. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'élaborer de telles dispositions afin que le Comité de surveillance des médias puisse mener un travail efficace. Le Code pourrait également inclure des dispositions sur le personnel (secrétariat) du Comité.*

X. Dispositions sur le financement de la campagne

82. Si les précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le financement des campagnes restent d'actualité²⁶, il convient de noter que la plupart des dispositions en la matière semblent avoir été rédigées dans la perspective des élections législatives et ne sont donc pas totalement adaptées aux élections locales. En particulier, la disposition du Code (article 87) prévoyant que des fonds pour les élections seront alloués aux seuls partis représentés au parlement est contraire aux bonnes pratiques²⁷, car elle donne lieu à un traitement inégal voire inéquitable, non justifié par un objectif légitime proportionnel. Il semblerait que cette disposition protège l'establishment politique au lieu de stimuler le pluralisme politique. En outre, l'application d'une telle disposition dans le cadre des élections locales est très discutable. Si le but est de fournir des fonds publics à des partis qui bénéficient déjà d'un minimum de soutien dans l'électorat, la disposition devrait s'appliquer également aux partis dont les candidats ont été élus maires ou conseillers municipaux.

83. De plus, le lien entre les dispositions de l'article 87.2.a (allocation de fonds aux partis ayant obtenu des sièges à l'Assemblée) et celles de l'article 87.2.b (allocation de fonds aux partis qui avaient obtenu au moins deux sièges dans la précédente Assemblée) n'est pas clair. Faut-il comprendre que les partis politiques visés à l'alinéa b) bénéficient également des fonds distribués en vertu de l'alinéa a) ? Cela veut-il dire que les partis politiques visés à l'alinéa a) bénéficient des fonds sur une base égalitaire, indépendamment du nombre de voix qu'ils ont recueillies ? Une solution pourrait consister à accorder des fonds publics également à ces partis politiques, qui devraient ensuite eux aussi les restituer en vertu du paragraphe 3. De plus, alors que le paragraphe 2 fait uniquement référence aux partis politiques, l'article 90.4 indique qu'il peut également s'appliquer aux candidats proposés par des électeurs.

84. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier les dispositions pertinentes en tenant compte des bonnes pratiques établies et des spécificités des élections locales.*

²⁶ CDL-AD(2009)005, paragraphe 40 et suivants.

²⁷ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (CDL-AD(2010)024), paragraphe 187 : « La formule d'attribution des fonds ne devrait pas non plus permettre que les deux plus grands partis politiques monopolisent la réception des fonds publics ». Le paragraphe 188 dispose que, « afin de promouvoir le pluralisme politique, des fonds devraient être idéalement alloués également à tous les partis pouvant arguer d'un niveau minimum de soutien auprès des citoyens et présentant des candidats à une élection ».

85. En ce qui concerne l'utilisation abusive de ressources publiques, l'article 88.2, qui prévoit une « exception pour les cas motivés », a une portée très générale qu'il convient de préciser.

86. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 88.2 afin de limiter le champ d'application de l'exception qu'il prévoit.*

87. Si l'article 91 du Code prévoit une vérification des fonds et des dépenses de la campagne après les élections, aucune disposition n'oblige à publier des rapports avant le scrutin.

88. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'inclure dans le Code des dispositions obligeant les candidats à publier (par exemple sur leur site Internet ou par l'intermédiaire de la CEC) leurs dépenses chaque semaine pendant la durée de la campagne. Cela permettrait au public et aux médias de contrôler ces dépenses.*

XI. Dépouillement et compilation des résultats

A. Dépouillement dans les centres de décompte des voix

89. Le Code prévoit un dépouillement centralisé au niveau des CZAE et sous leur direction dans les CDV. Le décompte est réalisé par des équipes constituées de quatre membres.

90. Même si les normes internationales n'abordent pas la question de l'utilisation d'équipes de dépouillement spéciales plutôt que de CBV pour compter les suffrages, la réglementation doit être conforme aux normes démocratiques, de manière à garantir le secret du vote et la légitimité globale de l'administration électorale. Si les résultats du scrutin ne sont pas proclamés rapidement, il existe des risques que l'administration électorale prenne des décisions motivées par des raisons politiques, que les partis politiques ou les candidats exercent une influence illégale sur les membres de l'administration électorale ou encore que les bulletins non dépouillés soient manipulés. Si le choix du dépouillement dans des centres spéciaux est maintenu, *la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'accroître le nombre de centres de décompte des voix afin d'accélérer le processus.*

91. La composition des équipes de dépouillement est prévue aux articles 95 et 96. En vertu de l'article 95, les équipes sont constituées deux jours avant le scrutin. Les propositions de nomination sont faites au moins quatre jours avant l'élection. Pour que les équipes puissent travailler plus efficacement, il serait souhaitable de prévoir qu'elles soient constituées plus tôt. Leurs membres auraient ainsi davantage de temps pour recevoir au préalable une formation adéquate.

92. L'article 96 du Code dispose que les équipes de dépouillement sont composées de quatre personnes. Parmi celles-ci, le président et un membre doivent appartenir aux deux principaux partis représentés au parlement. Les troisième et quatrième membres de l'équipe doivent être désignés par tirage au sort parmi les représentants des « listes des partis politiques de la majorité parlementaire et ceux des listes des partis de l'opposition parlementaire qui sont inscrits aux élections et qui ont obtenu au moins deux sièges lors des dernières élections législatives ».

93. Ces dispositions reposent sur le principe qu'il existe au moins deux partis, l'un majoritaire et l'autre dans l'opposition, outre les principaux partis représentés au parlement, et que tous deux ont obtenu au moins deux sièges lors des précédentes élections. Or, ce cas de figure n'est pas systématique. Lors des élections locales de 2011, par exemple, outre le principal parti d'opposition, aucun autre parti de l'opposition n'a remporté au moins deux sièges.

94. Même si cette question a finalement été tranchée par la CEC sans controverse, *il est recommandé de modifier l'article 96 pour assouplir la composition des équipes de*

dépouillement, afin de garantir l'application de cet article sans mettre en péril la représentation équilibrée des partis politiques.

B. Procédure de dépouillement

1. Calendrier

95. En vertu de l'article 118, la procédure de dépouillement prend du temps, car tous les votes doivent être annoncés à haute voix, même si le décompte peut être suivi en direct grâce à un flux vidéo. Etant donné que le décompte devrait se faire dans les meilleurs délais, il pourrait être envisagé de modifier l'article 118.1 en conséquence. La dernière phrase de l'article 118.6 prévoit de recommencer le décompte des voix concernant un sujet électoral si un membre de l'équipe de dépouillement en fait la demande.

96. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager de réviser l'article 118 afin d'accélérer le processus de décompte.*

97. L'article 122 exige que le Tableau synthétique des résultats de la zone d'administration électorale soit publié par la CZAE au plus tard à 17 heures le lendemain du scrutin. Il s'est avéré qu'un délai aussi court était irréaliste, a fortiori pour des élections locales, compte tenu du grand nombre de bulletins (de différents types) à dépouiller et surtout du nombre limité de CDV (66). L'expérience des élections locales de 2011 a montré que le dépouillement pouvait prendre jusqu'à une semaine dans la plupart des CDV et même deux semaines à Tirana. Le non-respect du délai a également une incidence sur la procédure de recours, qui débute avec la présentation des résultats. Cela prolonge la procédure et laisse planer l'incertitude sur la date de sa conclusion et par conséquent sur l'annonce des résultats définitifs.

98. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de prolonger le délai concernant la compilation des résultats des élections locales et législatives.*

2. Méthode de décompte

99. Le Code est ambigu au sujet de la méthode de décompte des voix aux élections locales. L'article 120 dispose que lors des élections locales chaque équipe de dépouillement compte les urnes réparties par unité administrative, en commençant par la commune ayant le plus grand nombre d'électeurs et en poursuivant avec les autres communes par ordre décroissant.

100. Aux termes de l'article 116.2, les membres des équipes « prennent les urnes de la pile les unes après les autres, par ordre croissant selon le nombre ordinal du bureau de vote ». Les équipes de dépouillement devraient prendre les urnes de chaque bureau de vote séparément et les compter, en commençant par l'urne de l'élection du maire et en continuant avec celles des élections des conseils municipaux. A la fin du décompte, les équipes devraient remplir la feuille de résultats du bureau de vote et répéter l'opération pour les urnes du bureau de vote suivant.

101. Cependant, l'article 116.1 dispose que le décompte devrait respecter l'ordre suivant dans la commune de Tirana : « a) les urnes concernant le maire de la commune de Tirana et le conseil municipal de Tirana, et b) les urnes concernant le maire de l'arrondissement et le conseil de l'arrondissement ». Il est difficile de dire si cette méthode devrait s'appliquer à l'ensemble des urnes de l'ensemble des bureaux de vote de Tirana ou seulement aux quatre urnes de chaque bureau de vote.

102. En application de l'article 116.1 et conformément à la logique de vérification des urnes contenant les matériels électoraux (première étape du processus de dépouillement), qui suppose notamment de vérifier les listes électorales et de compter les signatures, chaque

bureau de vote devrait faire l'objet d'un décompte distinct. Une autre méthode (consistant à compter d'abord les urnes de tous les bureaux de vote concernant le maire de Tirana et le conseil municipal de Tirana) poserait notamment les difficultés procédurales suivantes : 1) l'urne contenant la liste électorale, les tampons encres et le formulaire de clôture du bureau de vote, qui est ouverte en premier puis conservée avec les urnes contenant les bulletins dépouillés, ne serait pas disponible lors du dépouillement des urnes des arrondissements, qui ne serait probablement réalisé que plusieurs jours plus tard, et 2) il serait difficile de compter les bulletins que les électeurs auraient placés par erreur dans les mauvaises urnes.

103. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de faire en sorte que le Code dispose que pour les quatre scrutins à Tirana le dépouillement soit effectué dans l'ordre des bureaux de vote, comme pour toutes les autres communes.*

3. Bulletins mal placés

104. Lors des élections locales, les bureaux de vote utilisent deux urnes : l'une pour l'élection du maire, l'autre pour l'élection du conseil municipal. Dans les bureaux de vote de Tirana, quatre urnes sont utilisées : une pour l'élection du maire de l'arrondissement, une pour l'élection du conseil municipal de l'arrondissement, une pour l'élection du maire de Tirana et une dernière pour l'élection du conseil municipal de Tirana (article 104). Il n'est donc pas rare que les bulletins de vote soient placés par erreur dans la mauvaise urne dans le même bureau de vote. Le Code n'aborde pas le problème du dépouillement des bulletins placés par erreur par les électeurs dans les mauvaises urnes et la CEC n'a publié aucune instruction à ce sujet. Cette question a suscité une importante controverse lors des dernières élections locales à Tirana, car le dépouillement des bulletins mal placés a modifié les résultats très serrés de l'élection du maire. Cela a encore accentué la polarisation au sein de la CEC et donné lieu à une longue procédure de recours²⁸.

105. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de faire en sorte que le Code aborde expressément le problème des bulletins de vote placés dans la mauvaise urne. Par ailleurs, il convient d'élaborer une procédure claire pour que les bulletins mal placés soient pris en compte dans les résultats. Ces bulletins pourraient par exemple être placés dans une pile à part sur la table de dépouillement et comptabilisés après achèvement du décompte de toutes les urnes du bureau de vote.*

4. Autres questions

106. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'examiner attentivement tous les votes litigieux et de modifier le Code afin de garantir que seuls les bulletins qui manquent objectivement de clarté soient considérés comme nuls. Le libellé actuel du Code (paragraphe 2 et 3 de l'article 119 et dernière phrase de l'article 118.2) devrait être modifié en conséquence.*

107. Aux termes de l'article 138.3, la CEC peut recompter ou réexaminer les votes. On peut se demander s'il est souhaitable que ces opérations soient menées par la CEC, car elles peuvent prendre du temps et l'objectif d'un décompte rapide des voix ne pourrait être atteint dans le cas où de nombreux bureaux de vote seraient concernés.

108. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que les organes chargés du décompte des voix s'occupent également de tout recomptage.*

²⁸ Pour un compte rendu complet, voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales de 2011, disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/81649.

109. L'article 115 prévoit des procédures permettant aux CZAE d'« invalider », à sa réception, une urne provenant de la CBV si elle a été altérée ou pourrait avoir été altérée. Si des irrégularités sont constatées pendant la vérification du matériel électoral ou pendant le décompte, la CZAE rend une décision selon laquelle le dépouillement se poursuivra une fois que l'irrégularité aura été confirmée et notifiée dans le registre des constatations (article 116.6). En revanche, le Code ne contient aucune disposition permettant à la CZAE ou à l'équipe de dépouillement d'invalider une urne après le début du dépouillement. Cela peut poser des problèmes à différents égards : lorsqu'un bourrage d'urne ne fait aucun doute, il est assez difficile d'avancer que le contenu de l'urne devrait être pris en compte au motif que l'urne a été validée à sa réception. Par ailleurs, l'article 116.6 laisse une grande marge de manœuvre à la CZAE, ce qui peut être source d'arbitraire. En fait, lors du dépouillement concernant les élections de 2009, l'article 116.6 a été interprété comme habilitant la CZAE à interrompre le dépouillement d'une urne ou à ne pas tenir compte de son contenu dans le tableau synthétique des résultats.

110. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le Code indique clairement comment les CZAE et les équipes de dépouillement doivent gérer les urnes contenant les bulletins et le matériel électoral qui ont été validées à leur réception mais dont on s'aperçoit ultérieurement qu'elles présentent de graves irrégularités. Le Code devrait également indiquer de manière claire et exhaustive dans quelles conditions une urne jugée conforme à sa réception ne doit pas être prise en compte dans le dépouillement.*

111. Le Code ne contient aucune disposition spécifique en matière de publication des résultats préliminaires. Actuellement, la CEC publie les résultats sur son site Internet, sans y inclure des chiffres clés tels que le nombre d'électeurs inscrits, le nombre de votes exprimés et le nombre de bulletins nuls. *Pour améliorer la transparence, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment qu'il serait utile d'ajouter dans le Code une disposition obligeant la CEC à publier les résultats par bureau de vote, en y incluant les chiffres clés susmentionnés.*

XII. Recours

112. Il est possible de faire appel des décisions des CZAE auprès de la CEC, et des décisions de la CEC auprès du Collège électoral. L'article 123 prévoit une exception pour les recours contre les décisions de la CEC relatives à l'approbation du tableau synthétique des résultats par zone électorale, qui doivent être déposés auprès de la CEC. Alors que l'approbation du tableau synthétique des résultats exige la majorité simple de quatre voix sur sept, un recours contre une telle approbation nécessite la majorité qualifiée de cinq voix (article 24.1.b). Comme l'ont montré les élections de 2009 et 2011, il est très rare que la majorité qualifiée soit obtenue dans de telles situations, car il faudrait pour cela qu'au moins deux des membres de la CEC qui avaient initialement approuvé les résultats changent d'avis et reviennent sur leur décision. Par conséquent, aucune voie de recours effective n'est garantie dans ce cas.

113. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le Code afin que les décisions de la CEC relatives au tableau synthétique des résultats puissent être contestées devant une instance judiciaire comme toutes les autres décisions de la CEC.*

114. L'attribution des mandats relève de la CEC et requiert la majorité qualifiée de cinq voix sur sept (article 24.1.a). Si la CEC n'obtient pas cinq voix, elle ne peut rendre sa décision. Les sujets électoraux ont alors le droit de déposer un recours auprès du Collège électoral (article 145.2). Dans un tel cas, celui-ci ne se prononce pas sur le fond. S'il fait droit à la demande, il oblige la CEC à prendre une décision. L'article 145.2 prévoit des exceptions, qui visent probablement à éviter de longs allers-retours entre la CEC et le Collège électoral. Cet article dispose : « la présente règle ne s'applique pas aux décisions de la CEC de rejeter une demande de recours contre des décisions prises conformément aux alinéas a), b), c) et ç) de l'article 24 du Code ». Cependant, la décision d'attribuer des mandats ou l'incapacité de

parvenir à une telle décision aux termes de l'article 24.1.a ne saurait être considérée comme une « décision de rejeter une demande de recours ». Le libellé est ambigu et confus. Si l'intention est d'autoriser le Collège électoral à attribuer lui-même les mandats, il convient de le dire clairement.

115. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de formuler les articles 145.2 et 24 de façon plus concise afin de supprimer l'ambiguïté.*

116. L'article 158.5 dispose que « la décision du Collège électoral est définitive. Elle ne peut faire l'objet d'aucun recours. » Cette disposition risque de susciter des problèmes de constitutionnalité, dans la mesure où l'article 43 de la Constitution prévoit que « chacun a le droit d'interjeter appel d'une décision de justice auprès d'une juridiction supérieure, sauf si la Constitution en dispose autrement ».

117. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réexaminer l'article 158.5.*

118. Dans la deuxième phrase de l'article 132.1, l'expression « sont également jointes » ("also are joint") devrait probablement se lire dans la version anglaise comme « peuvent également être jointes » ("may also be joined"), puisque la phrase suivante accorde à la CEC le pouvoir discrétionnaire de joindre des requêtes.

119. Le lien entre les deux phrases de l'article 143.3 n'est pas clair : si la décision définitive doit être adoptée dans les 10 jours suivant l'enregistrement du recours, quel type de décision faut-il prendre au plus tard deux jours après le dépôt du recours ?

120. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de clarifier l'article 143.3.*

121. Etant donné que tous les membres du Collège électoral sont juges d'une cour d'appel et exercent leurs fonctions sous serment, on peut douter de l'utilité d'exiger qu'ils prêtent un autre serment énonçant des obligations déjà couvertes par le serment général (article 146.4). Pour la même raison, l'article 149 semble superflu, car les membres bénéficient de l'immunité en tant que magistrats d'une cour d'appel.

122. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réexaminer les articles 146.4 et 149.*

123. Il est difficile de comprendre pour quels motifs, autres que ceux déjà énumérés aux articles 148 et 150 du Code, un parti représenté au parlement serait en droit de révoquer un juge dont le nom a été tiré au sort. L'impossibilité de motiver la révocation suscite un manque de transparence et un risque d'arbitraire. Cette situation équivaut à une ingérence politique indue dans la composition du Collège électoral et contrevient au principe de l'indépendance de la magistrature.

124. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réexaminer la possibilité accordée aux partis représentés au parlement de révoquer sans motivation un juge appelé à siéger au Collège électoral.*

125. A l'article 151.3 (qui régleme les cas où un juge peut se voir interdire de connaître d'une affaire), on peut estimer que l'expression « tous les juges » n'inclut pas le juge dont il est question.

126. Bien qu'ils soient de nature administrative, les articles 172 et 174 à 176 relatifs aux amendes peuvent avoir un tel impact matériel ou immatériel sur la personne concernée qu'ils peuvent être considérés comme une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de

la CEDH et nécessiter la possibilité d'un recours auprès d'un tribunal indépendant²⁹. L'article 174.3 mentionne certes une voie de recours, mais ne précise pas la juridiction compétente.

XIII. Nouvelles élections

127. La CEC ordonne la tenue d'un nouveau scrutin si l'annulation des élections dans un ou plusieurs bureaux de vote a une incidence sur l'attribution des sièges dans la zone électorale ou dans tout le pays (article 161.1). Dans une telle hypothèse, il ne serait pas forcément nécessaire d'organiser de nouvelles élections ailleurs que dans le bureau de vote concerné. En cas de nouveau scrutin, on voit mal comment les électeurs du bureau de vote concerné pourraient ne pas être influencés par les résultats dans la zone électorale.

128. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'instaurer la possibilité d'annuler une élection, lorsque c'est possible, dans un ou plusieurs bureaux de vote seulement au lieu de toute une circonscription*³⁰.

129. L'article 161.3 dispose que « ... les élections des conseils municipaux ne peuvent donner lieu à un nouveau scrutin ». Il est difficile de comprendre le pourquoi de cette exception.

130. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réviser l'article 161 et de supprimer cette exception.*

XIV. Conclusions

131. Comme indiqué dans le précédent avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, le Code électoral albanais offre une solide base technique pour l'organisation d'élections³¹.

132. Cependant, l'expérience récente concernant la mise en œuvre du Code montre qu'il reste nécessaire d'apporter un certain nombre d'améliorations à la législation et à la pratique électorales.

133. Les problèmes récurrents que pose le déroulement d'élections démocratiques en Albanie ne peuvent être résolus par de simples modifications de la législation électorale. La qualité du processus électoral ne pourra s'améliorer sensiblement si les principaux groupes politiques et leurs responsables ne changent pas leur attitude et leurs pratiques. Cela dit, il convient de remédier aux insuffisances du Code que les récentes élections en Albanie ont mises en lumière. Les principales modifications pourraient porter notamment sur les points suivants :

- des règles garantissant la nomination des membres des commissions électorales en temps voulu et empêchant leur révocation, sauf si elle est dûment motivée, ainsi que le rejet non motivé d'un juge appelé à siéger au Collège électoral ;
- des modifications et une clarification des procédures de dépouillement, en particulier pour les bulletins placés dans la mauvaise urne ;
- une meilleure prise en compte des spécificités des élections locales dans le Code, en particulier en ce qui concerne les dispositions relatives à l'accès aux médias et au financement de la campagne ainsi que les particularités des élections à Tirana ;
- l'amélioration de l'efficacité des dispositions relatives à l'accès aux médias et au financement de la campagne³² ;

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Weber c. Suisse*, arrêt du 22 mai 1990, paragraphe 34.

³⁰ Voir Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.3.3.e.

³¹ CDL-AD(2009)005, paragraphe 94.

³² *Ibid.*

- la suppression des autres lacunes et ambiguïtés, par exemple en ce qui concerne l'application du seuil électoral lors des élections locales, l'obligation de mixité ainsi que les recours.

134. La grande question est toutefois de savoir s'il sera possible de passer du système actuel de composition partisane de l'administration électorale, qui repose sur un équilibre entre les deux principaux partis politiques, à une administration électorale non partisane et impartiale. Ce changement est indispensable pour réduire les conflits et la polarisation au sein de l'administration électorale. Cependant, dans le contexte actuel, il sera extrêmement difficile de trouver en Albanie une personne ou un organe qui soit susceptible de nommer des membres non partisans de l'administration électorale d'une manière jugée impartiale. Cela ne devrait pas pour autant empêcher les autorités albanaises de travailler à une solution allant dans ce sens.

135. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que la stabilité du droit électoral est importante pour la confiance du public envers le processus électoral³³. Les modifications devraient par conséquent viser essentiellement à accroître la conformité du cadre législatif avec les normes internationales.

136. Un processus public, associant tous les acteurs, est indispensable pour favoriser la confiance dans les résultats des élections. Tous les partis, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition, ont une responsabilité à cet égard. Le processus de révision de la législation électorale devrait donc être inclusif. Il devrait en outre être mené à son terme bien avant les prochaines élections.

137. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont prêts à continuer à aider les autorités de la République d'Albanie dans leurs efforts pour créer un cadre juridique pour des élections démocratiques pleinement conformes aux engagements souscrits dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ainsi qu'aux autres normes internationales en la matière.

³³ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.2.b ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043).