



Strasbourg, le 27 septembre 2019

CDL(2019)027*

Avis n° 959 / 2019

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ALBANIE

PROJET D'AVIS

**SUR LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL
DE FIXATION DE LA DATE DES ÉLECTIONS
EN RÉGIME PARLEMENTAIRE**

sur la base des observations de :

M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Grainne McMORROW (membre suppléante, Irlande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)
M. András VARGA (membre, Hongrie)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents.*

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et historique	3
III.	Examen comparé des règles de fixation de la date des élections	7
IV.	Pratiques antérieures de l'Albanie en matière de report d'élections	9
V.	Analyse	9
A.	Bases dans la Constitution et la loi	9
1.	Les pouvoirs présidentiels	9
2.	Les pouvoirs présidentiels en matière de fixation de la date des élections	10
B.	Nature et étendue des pouvoirs présidentiels	11
C.	Justification par les pouvoirs à caractère général	11
D.	Pouvoirs exceptionnels	12
E.	Absence de concurrence — élections de pure forme	14
F.	Périodicité des élections	16
VI.	Destitution	16
A.	Procédure	16
B.	Gravité	17
C.	Nature de la procédure de destitution	18
VII.	Conclusion	18

I. Introduction

1. Le président de l'Assemblée albanaise, M. Gramoz Ruci, a écrit le 22 juillet 2017 à la Commission de Venise en lui demandant un avis sur la latitude que donnent au Président ses pouvoirs pour fixer la date des élections (CDL-REF(2019)021).

2. La Commission a confié à M. Kask, Mme McMorrow, M. Pinelli, M. Tuori et M. Varga les fonctions de rapporteurs pour le présent avis.

3. Elle a demandé aux administrations électorales (EMB) qui participent aux Conférences des administrations électorales qu'elle organise annuellement¹ de lui fournir à titre comparatif des informations sur le report d'élections. Elle remercie ici les EMB de ces informations.

4. Une délégation de la Commission formée de Mme McMorrow et de M. Tuori, accompagnés de MM. Markert et Dürr, s'est rendue les 10 et 11 septembre 2019 à Tirana, où elle s'est entretenue (par ordre chronologique) avec le Président albanais, le Président de l'Assemblée, le Premier ministre, le Président en exercice de la Cour constitutionnelle, le ministre de l'Intérieur, la majorité et la minorité parlementaires, la commission spéciale d'enquête de l'Assemblée, la Commission électorale centrale, l'opposition extraparlamentaire, des diplomates et des représentants de la société civile. La Commission de Venise remercie les autorités albanaïses de l'excellente organisation de cette visite.

5. Le Président albanais a fourni un rapport explicatif assorti d'annexes détaillées lors des entretiens qu'il a eus avec la délégation dans le cadre de la visite de cette dernière à Tirana, et avec le Président de la Commission de Venise le 18 septembre 2019 à Strasbourg. Ces documents sont consultables sur le site internet du Président².

6. *Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite en Albanie. La Commission de Venise l'a adopté à sa ... session plénière (Venise, ...).*

II. Contexte et historique

7. Dans sa demande, le Président de l'Assemblée albanaise explique que l'Assemblée sollicite un avis dans le contexte d'une procédure de destitution engagée contre le Président albanais pour annulation et report de la date d'élections municipales. Il paraît utile de rappeler brièvement les principaux événements auxquels fait référence la suite du présent avis. Cet historique est par nature incomplet et ne prouve en rien la véracité des faits évoqués.

5 novembre 2018	Le Président albanais prend le décret n° 10928 fixant la date des élections municipales au 30 juin 2019 (CDL-REF(2019)021). La préparation des élections commence (création des commissions électorales locales comportant quelque 40 000 membres ; publication des listes électorales ; enregistrement de plus de 40 partis politiques ; lancement de la campagne électorale).
Février 2019	À l'exception de deux, la plupart des députés (58) des grands partis d'opposition, à savoir le Parti démocratique et le Mouvement socialiste pour l'intégration, renoncent à leur mandat et quittent l'Assemblée. Ils disent qu'il y aurait eu des fraudes aux élections législatives de 2017 par

¹ <https://www.coe.int/fr/web/electoral-management-bodies-conference>.

² <http://president.al/wp-content/uploads/2019/09/002-EXPLANATORY-REPORT.pdf> ;
<http://president.al/wp-content/uploads/2019/09/002-Annex-Anglisht.pdf>

	<p>collusion entre des organisations criminelles et la majorité, que le procureur nommé par intérim, auquel ils reprochent d'avoir été élu frauduleusement, n'engage pas de poursuites dans plusieurs affaires d'infractions impliquant la majorité, que la composition de la Commission électorale centrale est illégale et que leur droit parlementaire de créer des commissions d'enquête n'est pas respecté.</p> <p>La Commission électorale centrale pourvoit les sièges vacants en sélectionnant sur les listes de ces partis des personnes selon les règles de la représentation proportionnelle, mais les sièges ne sont pas tous occupés du fait que quelque 120 personnes prises sur les listes n'acceptent pas le mandat. L'Assemblée compte ainsi actuellement 122 membres au lieu de 140 (le quorum est toutefois atteint). Les anciens députés font valoir que leurs sièges vacants ont été pourvus de façon irrégulière.</p> <p>Le Parti démocratique et le Mouvement socialiste pour l'intégration ne s'enregistrent pas pour les élections municipales.</p>
24 mai 2015	En réponse à la crise, le Président albanais propose de reporter les élections avec l'assentiment des partis politiques ³ .
8 juin 2019	Le Président déclare qu'il va annuler son décret n° 10928 du 5 novembre 2018 ; il appelle tous les acteurs nationaux et internationaux à contribuer à la restauration du dialogue ⁴ .
10 juin 2019	Le Président adopte le décret n° 11199 (CDL-REF(2019)021) portant annulation du décret n° 10928 du 5 novembre 2018, qui fixait la date des élections au 30 juin 2019 ; le décret n° 11199 paraît au Journal officiel. Le Président accompagne le décret d'un exposé des motifs ⁵ .
13 juin 2019	<p>Dans sa décision n° 836 (CDL-REF(2019)021), la Commission électorale centrale rejette la demande du Parti d'union nationale, qui souhaitait se retirer des élections municipales du 30 juin. Le parti s'appuyait sur le décret présidentiel n° 11199 du 10 juin. La Commission électorale estime qu'en annulant la date des élections, le Président a outrepassé ses pouvoirs, qui lui permettent de fixer la date d'élections, mais pas de l'annuler. Selon elle, le décret est un acte administratif individuel dénué de toute validité au sens de l'article 110 du Code de procédure administrative.</p> <p>Le Président relève que la décision de la Commission du 13 juin mentionne la Résolution parlementaire du même jour adoptée plusieurs heures plus tard, qui évoque elle-même la décision de la Commission.</p>
13 juin 2019	L'Assemblée adopte une résolution (CDL-REF(2019)021), qui appuie la décision de la Commission et demande la poursuite de la préparation des élections du 30 juin en déclarant nul le décret du 10 juin.
17 juin 2019	55 députés déposent une demande de destitution du Président en application de l'article 90(2) de la Constitution et de l'article 112 du Règlement intérieur du Parlement.

³ <https://balkaneu.com/political-crisis-in-albania-president-willing-to-postpone-election-date/>.

⁴ <http://president.al/en/deklarate-e-presidentit-te-republikes-sh-t-z-ilir-meta/>

⁵ <http://president.al/en/presidenti-meta-dekreton-shfugqizimin-e-dekretit-nr-10928-date-05-11-2018-te-presidentit-te-republikes-per-aktimin-e-dates-se-zgjedhjeve-per-organet-e-qeverisjes-vendore-arsyet-e-s/>.

24 juin 2019	<p>En réponse à un recours déposé par le Parti d'union nationale contre la décision de la Commission, la chambre électorale de la Cour d'appel de Tirana prononce sa décision n° 12 (CDL-REF(2019)021). Elle fonde sa compétence sur la décision n° 150 du 16 juin 2017 d'une chambre de la Cour constitutionnelle (décision de recevabilité), qui avait décidé que la fixation de la date des élections est un acte administratif individuel.</p> <p>La chambre électorale confirme la décision de la Commission électorale centrale refusant le retrait du Parti d'union nationale des élections. Elle confirme également que, comme l'a estimé la Commission électorale centrale, le décret n° 11199 du 10 juin 2019 est un acte administratif non valable au regard du Code de procédure administrative. Dans un avis distinct, le juge Hado fait valoir que la chambre électorale ne saurait se prononcer sur la validité du décret présidentiel du fait que ce dernier n'a pas fait l'objet d'une action devant elle.</p>
26 juin 2019	<p>La Commission des affaires juridiques de l'Assemblée adopte un rapport sur l'examen de la demande d'un groupe de députés en vue du lancement d'une procédure de révocation du Président (CDL-REF(2019)021). La Commission propose à la plénière de créer une commission d'enquête spéciale (en application de la loi n° 8891 du 2 mai 2002 sur l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête).</p>
27 juin 2019	<p>Le Président prend le décret n° 11211, qui fixe la date des élections municipales au 13 octobre 2019 (CDL-REF(2019)021). Contrairement à ce qu'il avait fait pour le décret du 10 juin 2019, le ministère de la Justice ne publie pas ce décret. Aucun recours en justice n'est formé contre le décret n° 11211.</p>
30 juin 2019	<p>Des élections ont lieu le 30 juin 2019 ; le Parti démocratique et le Mouvement socialiste pour l'intégration n'y participent pas. Selon la Commission électorale centrale, le taux de participation est de 21,6 %.</p>
8 juillet 2019	<p>L'Assemblée forme en session plénière une commission spéciale d'enquête composée de cinq députés de la majorité et de quatre de l'opposition parlementaire. Cette commission est constituée le 11 juillet 2019.</p>
1 ^{er} août 2019	<p>Le Président défend publiquement son décret et déclare nulles les élections du 30 juin⁶.</p>
5 septembre 2019	<p>L'OSCE/BIDDH publie son rapport définitif⁷ sur les élections du 30 juin qui confirme ses conclusions provisoires : les élections du 30 juin n'ont guère respecté les intérêts des électeurs. L'opposition a choisi de ne pas y participer, et le gouvernement a tenu à les mener sans elle ; dans une atmosphère de conflit et de polarisation politiques, les électeurs n'ont pas eu un authentique choix entre des options politiques. Dans 31 des 61 communes, il n'y a eu qu'un seul candidat aux fonctions de maire. Il a été allégué de façon crédible que les électeurs auraient subi des pressions de part et d'autre. Le conflit politique s'est traduit par des incertitudes juridiques ; de nombreuses décisions de l'administration électorale ont été prises dans le but politique de garantir la tenue des élections. Le scrutin s'est généralement déroulé paisiblement et en bon</p>

⁶ <http://president.al/en/presidenti-meta-kthen-pergjigje-letres-se-kuvendit-te-shqiperise/>

⁷ <https://www.osce.org/odihr/elections/albania/429230>.

	<p>ordre, le dépouillement est jugé correct dans l'ensemble, mais des procédures n'ont pas toujours été bien suivies.</p> <p>En ce qui concerne la <u>sécurité</u>, le rapport indique que des protestations régulières de l'opposition contre le Premier ministre ont débuté en février à Tirana ; elles ont fréquemment donné lieu à des violences et à des actes de vandalisme contre des institutions de l'État. À l'approche du scrutin, les manifestants d'autres parties du pays ont pris pour cible l'administration électorale, en recourant fréquemment à l'intimidation, à la violence, à des incendies et à des affrontements avec la police d'État.</p> <p>En ce qui concerne la <u>publication du décret n° 11211</u>, le rapport précise que, contrairement à ce qui s'était passé pour le décret du 10 juin, le décret présidentiel du 27 juin n'a pas été publié au Journal officiel, bien que la loi impose la publication des actes présidentiels.</p> <p>À propos de la <u>Commission électorale centrale</u>, le rapport estime que tout en respectant les compétences que lui confère la loi, elle a appliqué dans plusieurs cas les textes d'une façon incohérente ou qui dénotait son manque d'impartialité ; certaines de ses décisions, notamment en matière de refus d'enregistrement de candidats et de plaintes, ont été publiées avec beaucoup de retard, ce qui a nui à leur transparence.</p> <p>Pour ce qui est de la <u>compétence de contrôle des décrets présidentiels</u>, le rapport note que l'atmosphère d'incertitude et de conflit entre les grandes institutions a érodé la confiance du public dans la légitimité des élections. L'incertitude était aggravée par le désaccord entre les parties associées aux élections sur la répartition des responsabilités entre la Cour constitutionnelle, seul organe habilité à se prononcer sur la constitutionnalité des décrets présidentiels, et la chambre électorale, responsable du contrôle de la légalité du processus électoral.</p>
9 septembre 2019	<p>Le Président albanais est interrogé par la Commission spéciale d'enquête. Il informe notamment cette dernière qu'il avait reçu avant le 10 juin des informations indiquant que la manifestation annoncée de l'opposition extraparlamentaire serait abusé pour incendier le bâtiment de l'Assemblée, et qu'il a dû prendre rapidement des mesures préventives.</p>

8. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise, lors de sa visite à Tirana, que la crise avait son origine dans la lutte contre la corruption en Albanie. Une première étape importante⁸ en a été une réforme de la justice comportant notamment la vérification de l'intégrité des juges et des procureurs. La Commission de Venise a précédemment émis deux avis à ce sujet⁹. Les 140 députés avaient tous voté les amendements de la Constitution, mais leur mise en œuvre a suscité un conflit (adoption et modification d'une trentaine de lois et pratiques ultérieures).

9. L'un des effets de la vérification de l'intégrité des juges et procureurs est que la Cour constitutionnelle n'est plus fonctionnel¹⁰ faute de quorum. Il ne lui reste qu'un seul juge. La chose est importante ici du fait que la troisième étape de la procédure de destitution exige que la Cour

⁸ Qui doit bientôt être suivi d'une vérification de l'intégrité des responsables politiques.

⁹ CDL-AD(2018)034 Albanie — Avis sur le projet d'amendement de la Constitution en vue d'introduire la vérification de l'intégrité des responsables politiques ; CDL-AD(2016)036 Albanie — Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle relatif à la loi sur la réévaluation transitoire des juges et des procureurs (Loi sur la réévaluation)

¹⁰ Tel est aussi le cas de la Cour suprême, encore incomplète.

constitutionnelle se prononce sur la culpabilité du Président. La procédure de nomination des juges manquants de la Cour constitutionnelle est en cours.

III. Examen comparé des règles de fixation de la date des élections

10. Les réponses reçues de 22 administrations électorales révèlent une grande diversité en ce qui concerne le report d'élections. Dans certains États, le parlement peut changer la date des élections en cas d'urgence nationale (République tchèque, Slovaquie) ou en adoptant une disposition constitutionnelle spécifique (Autriche en 2016, pour des problèmes d'enveloppes défectueuses pour le vote par correspondance).

11. Dans certains pays, des élections ont été reportées, ou il existe une base juridique permettant de le faire :

- en cas d'inondation, d'incendie ou autre catastrophe (Canada, Costa Rica en 2002 pour certaines élections municipales, Islande en 1958¹¹, Slovaquie¹²) ;
- en cas d'insuffisance du nombre de candidats (Danemark¹³, Estonie en 2002, Russie en vertu du droit fédéral) ;
- si la date du scrutin tombe sur un jour important (Canada, par arrêté du gouverneur) ;
- pour garantir la participation plus large d'observateurs internationaux (Azerbaïdjan en 2001), par décret présidentiel ;
- pour empêcher que le scrutin ne coïncide avec d'autres élections (lors du référendum de 2002 en Azerbaïdjan), par décret présidentiel ;
- pour faire coïncider des élections municipales et fédérales (Mexique en 2018¹⁴).

12. Il est fréquent qu'il n'existe pas de dispositions spécifiques sur le report des élections. La loi constitutionnelle n° 110/1998 Coll. sur la sécurité de la République tchèque fait plutôt exception en prévoyant la possibilité de reporter des élections si, en régime d'exception, une situation menaçant l'État ou un état de guerre ont pour effet que la situation en République tchèque ne permet pas la tenue d'élections le jour prescrit pour les mandats électoraux réguliers ; le scrutin peut alors être reporté dans la loi, pour six mois au maximum.

13. De même, l'article 196 de la loi de la République de Corée sur l'élection des hauts responsables de l'État habilite le Président à reporter des élections présidentielles ou législatives, et le président de la commission électorale régionale concernée des élections locales, en cas de catastrophe naturelle, de séisme grave ou dans toute autre circonstance inévitable.

14. D'ordinaire, le report d'élections est assujéti à des conditions claires : les situations d'urgence exigeant cette mesure sont décrites en détail (guerre, menace à l'intégrité nationale, catastrophe naturelle, etc.) dans la Constitution ou la loi, et le report ne peut être décidé par le Président que si l'existence de l'une de ces situations est clairement démontrée.

15. La Norvège revoit actuellement sa loi électorale de 2002, notamment pour introduire une disposition d'urgence déclenchée en cas de catastrophe naturelle, d'attentat terroriste ou d'autres événements extraordinaires interrompant des élections (pandémie, graves perturbations des communications, par exemple à la suite d'une cyberattaque ou d'une panne dans la fourniture d'énergie) et nécessitant le report ou l'extension de la consultation. Peu de pays semblent s'être actuellement dotés de dispositions d'urgence comparables dans leur droit

¹¹ Report d'un mois d'élections municipales dans une commune en raison de tempêtes.

¹² Le Parlement pourrait reporter des élections en situation d'exception.

¹³ Base juridique uniquement pour les élections locales : si le nombre de candidats désignés est inférieur à celui des mandats à attribuer dans la circonscription — autorité : commission électorale municipale ou rurale.

¹⁴ Sur la base d'une disposition constitutionnelle transitoire.

électoral ; mais eu égard aux risques de cyberattaque ou de campagne de désinformation électorale de masse, il pourrait être prudent de le faire¹⁵.

16. La Commission de Venise a constaté dans son rapport sur la fixation de la date des élections (CDL-AD(2007)037) qu'il n'existe pas de pratique commune de fixation de la date exacte des élections dans la loi (voire dans la constitution, comme pour les élections législatives estoniennes), et que dans de nombreux pays, les autorités concernées ont au moins une certaine latitude en la matière.

17. Comme indiqué au paragraphe 12 du rapport, une large marge discrétionnaire permet à l'organe compétent d'organiser des élections avant la date qu'indiquerait la formulation générale de la loi. Dans cette mesure, il n'est pas contraire aux normes démocratiques ni aux droits fondamentaux des électeurs que les élections aient lieu juste après l'expiration d'un mandat de trois, quatre ou cinq ans.

18. Dans la tradition européenne du droit constitutionnel, il est possible de reporter des élections dans un petit nombre de cas. Cela a déjà été fait pour des élections municipales et lorsque la loi le prévoyait, par exemple en Estonie, en Bosnie-Herzégovine¹⁶, en Azerbaïdjan, en Pologne, en Russie, en Ukraine¹⁷, en Suisse et au Canada¹⁸. La décision doit émaner de l'organisme compétent. Ce dernier doit être désigné dans la loi, faute de quoi cette dernière doit préciser directement la procédure de report. L'organisme habilité à reporter des élections n'est pas nécessairement le même que celui qui fixe leur date. La Commission de Venise n'a connaissance d'aucun pays où la date d'élections puisse être annulée sans indication concomitante d'une nouvelle date, sauf état d'exception.

19. En résumé, il serait envisageable que des élections soient organisées peu après l'expiration du mandat s'il y a consensus entre les principales parties prenantes et si une base légale suffisante existe déjà ou est posée pour la circonstance.

20. Dans son rapport sur la fixation de la date des élections (CDL-AD(2007)037), la Commission de Venise observe (au paragraphe 8) que « dans de nombreux États, la Constitution ou la loi électorale ne fixe pas avec précision la date des élections régulières, mais prévoit un cadre plus ou moins strict qui s'articule autour de trois éléments :

- a) désigner l'autorité chargée de décider de la date des élections,
- b) déterminer la période au cours de laquelle la décision doit être prise,
- c) fixer la période au cours de laquelle doivent se tenir les élections. »

21. Le rapport indique que « le choix de la date des élections n'est pas, dans ces États, un pouvoir discrétionnaire puisque la Constitution ou la loi électorale prévoient dans quelle période les élections doivent se tenir. Ces conditions varient d'un pays à l'autre ». ¹⁹ Le rapport mentionne l'Albanie dans ce groupe, au vu de l'article 65 de sa Constitution.

¹⁵ https://verfassungsblog.de/norways-heureka-moment/?fbclid=IwAR0mNssWOizMT_KYbCLStLv-1efAzfpc3tPSdKHGTwPGGnZMOtEnkbqyIII.

¹⁶ En présence de faits faisant que les élections ne peuvent pas être organisées conformément aux dispositions de la loi — autorité : commission électorale centrale.

¹⁷ En 2018, en raison de la proclamation de la loi martiale — autorité : commission électorale centrale.

¹⁸ En raison d'une inondation, d'un incendie ou autre catastrophe — autorité : conseil du gouverneur.

¹⁹ Paragraphe 10.

IV. Pratiques antérieures de l'Albanie en matière de report d'élections²⁰

22. Le 17 janvier 1990, le président du Présidium de l'Assemblée populaire, Ramiz Alia, dernier dirigeant communiste, a reporté les élections législatives du 10 février 1991 au 31 mars de la même année pour permettre à la nouvelle opposition d'y participer. Il l'a fait à la demande de l'opposition et avec le consentement de tous les partis politiques. C'était à l'époque le droit communiste qui s'appliquait.

23. Les élections législatives de 2017 étaient initialement prévues le 18 juin ; lorsque l'opposition a annoncé qu'elle les boycotterait, et après trois mois de crise, un accord a été atteint entre les partis ; les élections ont été reportées au 25 juin. Cette date restait conforme au calendrier électoral. Le Président Nishani a pris le 21 mai un décret de report reflétant ce consensus.

24. Pour ce qui est des élections municipales, le Président Spiro Moisiu a reporté des élections municipales du 20 janvier au 18 février 2017 en raison d'une menace de boycott de l'opposition motivée par des craintes de fraudes aux listes électorales. La nouvelle date correspondait au dernier jour admissible dans le calendrier électoral. L'Assemblée a inséré une disposition provisoire dans le Code électoral donnant une base juridique au décret présidentiel.

25. Les candidats aux élections municipales anticipées de Kavaja ayant démissionné la veille des élections, le 25 mai 2017, le Président Nishani a reporté le scrutin du 7 mai au 25 juin 2017 (jour des élections législatives, voir ci-dessus). La décision s'appuyait sur une demande des responsables de la majorité et du Parti démocratique. La nouvelle date ne respectait pas le délai de 45 jours prévu dans le Code électoral, sans toutefois prolonger le mandat du maire puisqu'il s'agissait d'élections anticipées organisées à la suite de la révocation prononcée par la Cour constitutionnelle en application de la « loi de décriminalisation ».

V. Analyse

A. Bases dans la Constitution et la loi

1. Les pouvoirs présidentiels

26. L'article 91 de la Constitution albanaise énumère les pouvoirs suivants :

a) adresser des messages à l'Assemblée ;

b) accorder la grâce présidentielle en conformité avec la loi ;

c) accorder la nationalité albanaise et permettre d'y renoncer en conformité avec la loi ;

ç) décerner des décorations et des titres honorifiques en conformité avec la loi ;

d) attribuer les grades militaires les plus élevés en conformité avec la loi ;

dh) nommer et rappeler des représentants plénipotentiaires de la République d'Albanie auprès d'autres États et organisations internationales sur proposition du Premier ministre ;

e) accepter les lettres de créance et le rappel de représentants diplomatiques d'autres États et organisations internationales accrédités auprès de la République d'Albanie ;

ë) signer des accords internationaux en conformité avec la loi ;

f) nommer le directeur des services de renseignement de l'État sur proposition du Premier ministre ;

g) désigner le président de l'Académie des sciences et les recteurs des universités en conformité avec la loi ;

gj) fixer la date des élections législatives et municipales et des référendums ;

²⁰ Le Président Bujar Nishani a fixé le 8 avril 2013 au 22 décembre la tenue d'un référendum sur la loi sur la gestion intégrée des déchets (<http://president.al/presidenti-nishani-dekreton-caktimin-e-dates-per-referendum-te-pergjithshem/>). La date n'a pas été changée, mais le référendum n'a pas eu lieu du fait que la législation avait été révoquée à la suite d'un changement de gouvernement.

h) demander des avis et des informations écrites aux directeurs des institutions de l'État sur les questions entrant dans leurs compétences.

27. Les pouvoirs c), ç), d), dh), e), ë), f) et g) sont d'ordre formel. Il convient ici de se pencher sur l'étendue du pouvoir gj) de fixer la date des élections.

28. L'article 94 de la Constitution dit que le Président de la République n'exerce aucun autre pouvoir que ceux que lui confèrent expressément la Constitution et les lois adoptées en conformité avec elle.

2. Les pouvoirs présidentiels en matière de fixation de la date des élections

29. Il existe des dispositions différentes pour la date des élections législatives et celle des élections municipales.

30. Pour les législatives, l'article 65(2) de la Constitution albanaise dit que *les élections de renouvellement de l'Assemblée ont lieu dans la période électorale qui précède immédiatement l'expiration du mandat de l'Assemblée, et que les périodes électorales et les règles d'organisation des élections législatives sont fixées dans la législation électorale.*

31. L'article 67 dit par ailleurs que :

1) le Président de la République convoque la nouvelle Assemblée après la date d'expiration du mandat de la précédente, mais dans les 10 jours qui la suivent ; si l'Assemblée sortante a été dissoute avant l'expiration de son mandat, le Président de la République convoque la nouvelle Assemblée dans les 10 jours qui suivent la proclamation des résultats des élections ;

2) si le Président de la République n'exerce pas cette compétence, l'Assemblée se convoque elle-même le dixième jour de la plage de temps prévue à l'alinéa précédent.

32. Le Code électoral contient des dispositions plus détaillées sur la fixation de la date des élections. Son article 10 (1) dit que la date des élections aux organes de gouvernance des collectivités locales est fixée par décret présidentiel, en conformité avec l'article 9 (1-2) du Code. Ces dernières dispositions portent sur la fixation de la date des élections législatives, mais la référence contenue à l'article 10 (1) étend leur application aux collectivités locales. Les périodes électorales des élections législatives et municipales sont fixées à l'article 8 du Code : elles vont du 15 mars au 30 juin et du 15 septembre au 30 novembre.

33. L'article 9(1) du Code électoral dit que la date des élections est fixée par décret présidentiel dans le respect des règles énoncées à l'article 65 de la Constitution. L'article 9(1) du Code électoral étend indirectement l'application de l'article 65 de la Constitution aux dates des élections municipales. Cet article précise notamment que le mandat de l'Assemblée commence à la première séance suivant les élections et se termine le même jour du même mois de la quatrième année à compter de la première séance, et que les élections de renouvellement de l'Assemblée ont lieu dans la période électorale qui précède immédiatement l'expiration de son mandat.

34. L'article 9(1) du Code électoral prévoit en outre que les élections législatives ont lieu l'un des deux derniers dimanches de la période électorale, mais au plus tard 30 jours avant l'expiration du mandat de l'Assemblée (ou des organes de gouvernance locaux). Si le mandat expire moins de 30 jours avant le début de la période électorale, les élections ont lieu pendant la période électorale précédente. Cela pour éviter toute extension, aussi brève soit-elle, des mandats concernés.

35. L'article 9(2) du Code électoral dit que la date des élections fait l'objet d'un décret présidentiel neuf mois au moins avant l'expiration du mandat de l'Assemblée (ou de l'organe de gouvernance locale).

36. L'article 109 de la Constitution fixe la périodicité des élections locales en disant que les organes représentatifs des collectivités locales de base sont les conseils, élus tous les quatre ans au suffrage universel direct à bulletin secret. En combinaison avec l'article 67 de la Constitution et l'article 9 (1) du Code électoral, cela signifie que le mandat des organes des collectivités locales n'excède pas quatre années.

37. Ces règles de fixation de la date des élections sont assez complexes. Mais leur but général est clair : que les autorités et les forces politiques disposent de tout le temps nécessaire pour préparer des élections, et qu'il ne devienne pas nécessaire de prolonger indûment le mandat des organes élus. Donner au Président la possibilité de prendre des décrets annulant la date des élections ou en fixant une nouvelle irait à contre-courant de ce but, même s'il respecte le calendrier défini dans le Code électoral.

38. L'obligation de fixer la date des élections très à l'avance renforce aussi la sécurité juridique — qui serait érodée si le Président avait le pouvoir de l'annuler.

B. Nature et étendue des pouvoirs présidentiels

39. Il convient de déterminer si la Constitution habilite le Président non seulement à fixer la date des élections, mais aussi à la modifier ou à annuler la tenue des élections.

40. Il faut commencer par se demander pourquoi c'est au Président, et non pas à un autre organe, que la Constitution confère le pouvoir de fixer la date des élections. C'est en raison du statut de neutralité qu'elle lui attribue, en sa qualité de chef de l'État et d'organe représentant l'unité du peuple (article 86).

41. Cela ne veut pas dire que l'autorité présidentielle soit au-dessus de la politique, mais plutôt que le Président doit se tenir hors des politiques de partis, et chercher notamment à garantir la lutte à armes égales entre les partis et le bon fonctionnement du gouvernement et des autres activités de l'État.

42. En régime parlementaire, le président se trouve par son statut au sommet de la hiérarchie des autorités publiques, non pas qu'il possède le plus d'autorité, mais par ce que ses objectifs doivent aller au-delà de ceux des politiques partisanes. C'est aussi en raison de ces objectifs que la constitution confie au président des pouvoirs très spécifiques, qui peuvent être purement formels, mais aussi matériels. Il s'ensuit que dans l'exercice de ces pouvoirs, le président doit être impartial, et perçu comme tel.

43. Quoiqu'il en soit, il semblerait que le pouvoir conféré au Président albanais de fixer la date des élections doive respecter de strictes exigences constitutionnelles, et qu'il ne jouisse que d'une marge de discrétion restreinte en la matière : il choisit dans les périodes électorales une date précédant celle de l'expiration des mandats électoraux. Il faut alors se demander s'il existe une justification permettant au Président d'annuler ou de reporter la date d'élections sans une base juridique explicite.

C. Justification par les pouvoirs à caractère général

44. On pourrait faire valoir qu'une personne qui a compétence pour prendre une décision peut aussi l'annuler (*actus contrarius*²¹). Ce principe est sous-tendu par l'idée que la personne qui détient un pouvoir peut l'exercer sans aller jusqu'au bout dudit pouvoir (*qui potest majus, potest*

²¹ Ce principe du droit romain se retrouve rarement dans le droit administratif, où la compétence dont dispose une autorité pour annuler l'une de ses décisions est strictement limitée. En droit communautaire de l'UE, par exemple, il est lié au principe des attentes légitimes.

et minus). Appliqué à la fixation de la date d'élections, cela signifierait que le président auquel la constitution confère explicitement le pouvoir de fixer la date d'élections peut aussi annuler cette décision ou fixer une nouvelle date.

45. Pour répondre à cet argument, il faut commencer par analyser le texte de la Constitution. Les alinéas c), dh) et e) de son article 92 prévoient explicitement des pouvoirs d'« actes négatifs » (renonciation à la nationalité, révocation des représentants plénipotentiaires, rappel de représentants diplomatiques). Il n'en va pas de même à l'alinéa gj) relatif à la fixation de la date des élections. Eu égard aux restrictions formulées à l'article 94²², il semble difficile de conclure que le droit présidentiel de procéder à des actes négatifs s'étend à la fixation de la date des élections.

46. De plus, le principe de l'*actus contrarius* n'est pas pleinement applicable aux questions touchant aux droits de l'homme, toute restriction en la matière devant respecter le principe de proportionnalité. Le report ou l'abandon d'élections affectent directement le droit de vote, qui constitue un droit de l'homme. La restriction doit donc être proportionnée. Le droit de vote est lié à des élections officielles. Il continue d'exister entre deux scrutins, mais ne peut pas être exercé (*dormit* : il est en sommeil). Le report d'un scrutin restreint le droit de vote : il le suspend, mais ne l'élimine pas.

47. En ce qui concerne spécifiquement les élections, d'importantes décisions (comme la fixation de la date) doivent se traduire par une prévisibilité suffisante. L'impératif de stabilité du droit électoral examiné par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière électorale et dans sa déclaration interprétative (CDL-AD(2005)043) s'applique par analogie aux décisions importantes touchant aux élections.

48. La connaissance de la date du scrutin permet aux parties prenantes de définir un calendrier de campagne, de recruter du personnel en conséquence et de conclure des contrats de droit civil avec les médias et d'autres sociétés assurant la production des documents de campagne. Le report d'un scrutin n'est pas comparable à la situation dans laquelle des élections anticipées doivent être organisées à la suite du décès de l'élu concerné ou pour une autre raison. Le report d'élections au-delà de l'expiration des mandats électifs se traduit par une perte de légitimité des organes élus concernés.

49. Cela signifie qu'une fois fixée la date d'une consultation, les acteurs politiques doivent pouvoir compter sur cette décision, et toute modification doit s'appuyer sur un large consensus (et sur une base juridique suffisante). Dans le cas du décret n° 11199, ce consensus n'existait pas, ce qui pouvait conduire à la création d'une compétence *ad hoc* de report des élections.

50. En conclusion, le droit du Président de reporter ou d'annuler la date d'élections est sujet à caution ; il ne saurait exister sans base juridique spécifique. Il convient donc à présent d'examiner s'il peut découler d'une situation d'exception.

D. Pouvoirs exceptionnels

51. La préservation de l'ordre constitutionnel peut constituer un but légitime justifiant le report d'élections dans une situation exceptionnelle : état de guerre ou catastrophe naturelle, par exemple. Dans un pays en proie à une crise grave, des élections pourraient exacerber un conflit politique, et il peut être nécessaire de rechercher une solution à la crise. Dans des situations très exceptionnelles, il peut être du devoir des autorités de reporter des élections pour résorber les tensions et donner aux électeurs la possibilité d'exprimer leur volonté dans une atmosphère d'ordre et de sécurité.

²² Le Président de la République n'exerce pas de pouvoirs autres que ceux que lui reconnaît expressément la Constitution et que lui confèrent les lois adoptées en conformité avec elle.

52. Dans l'exposé des motifs de son décret du 10 juin, le Président fait état de menaces graves à la sécurité ; devant la commission d'enquête, il a expliqué qu'il avait reçu des informations crédibles indiquant que le bâtiment de l'Assemblée pourrait être incendié à la faveur d'une manifestation du Parti démocratique prévue le 8 juin. C'est pourquoi il aurait annoncé le report le 8 juin ; le décret n° 11199 a ensuite été promulgué le 10 juin.

53. Or le ministre de l'Intérieur a indiqué à la délégation de la Commission de Venise qu'il avait accès aux mêmes informations que le Président. Selon lui, le risque était maîtrisable, et il n'y avait aucun danger que l'Assemblée soit incendiée.

54. La Commission de Venise ne saurait se pencher sur ces faits ni trancher en la matière, mais elle peut étudier la question de la situation d'exception en termes juridiques puisque l'exposé des motifs du décret n° 11199, sans mentionner de danger spécifique de ce type, évoque le risque de conflit civil, ainsi qu'une menace pesant sur la stabilité de l'ordre public susceptible de menacer aussi la sécurité nationale. En admettant de façon purement hypothétique qu'un tel danger ait existé, la question est de savoir à qui incombe alors la décision en vertu de la constitution nationale.

55. L'article 86(1) de la Constitution dispose que le Président représente l'unité du peuple. Une situation exceptionnelle appelle fréquemment des mesures spéciales ; si la mission première du Président est de représenter l'unité du peuple, son mandat constitutionnel lui impose de contribuer au fonctionnement normal de l'État. Ce mandat englobe indubitablement les appels au dialogue en direction des acteurs publics et des partis politiques ; or le Président en a adressé plusieurs à la classe politique. Cela étant, il convient de voir si le Président possède les pouvoirs exceptionnels spécifiques qui lui donneraient la base constitutionnelle et légale nécessaire au report d'élections en pareil cas.

56. L'exposé des motifs du Président ne renvoie pas à l'article 170 de la Constitution ; il n'en importe pas moins de se demander si cette disposition pourrait avoir fondé le décret du 10 juin.

57. L'article 170(1) de la Constitution albanaise autorise les mesures exceptionnelles prises en raison d'un état de guerre, d'un état d'exception ou d'une catastrophe naturelle, et leur maintien pendant toute la durée d'une situation de cette nature.

58. L'article 170(2) exige que la loi définisse les principes de l'activité des organes publics ainsi que l'étendue des restrictions aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dans les périodes où la situation exige des mesures d'exception. Cela signifie que même en cas d'urgence, les mesures d'exception doivent avoir une base dans la loi.

59. L'article 170(6) de la Constitution albanaise dit qu'il ne peut y avoir d'élections municipales, ni de référendum, ni d'élections présidentielles en période d'application de mesures d'exception. Il n'est possible d'organiser des élections aux organes de gouvernance locaux que dans les municipalités non concernées par les mesures d'exception. En d'autres termes, il ne peut y avoir d'élections pendant l'état d'exception.

60. Si l'article 170 pourrait être matériellement applicable, il est clair que la procédure définie à l'article 173 ne crée pas un pouvoir présidentiel : il dit que si l'ordre constitutionnel et la sécurité publique sont menacés, l'Assemblée, à la demande du Conseil des ministres, peut imposer l'état d'exception sur l'ensemble ou une partie du territoire national pendant toute la durée de la menace, jusqu'à concurrence de 60 jours. Or ni le Conseil des ministres (gouvernement) ni l'Assemblée n'ont agi. Le Président est-il habilité à se substituer à eux s'ils ne font rien dans une situation d'exception ?

61. Le principe de l'État de droit exige que la loi prévoit abstraitement les mesures d'exception²³ : cela seul peut garantir que la déclaration que d'éventuelles tensions institutionnelles et/ou politiques survenant dans le pays constituent une situation d'exception se fonde sur une norme de droit. Faute de quoi, ce serait aux gouvernants de le faire ; ils pourraient alors déclarer situation d'exception toute tension qu'ils trouveraient dangereuse pour le fonctionnement du pays, et adopter toute mesure qu'ils jugeraient nécessitée par l'état d'exception tel qu'ils l'ont défini. Le respect de l'État de droit fait obstacle à cette possibilité, qui risquerait d'ouvrir la porte à l'élargissement incontrôlé des pouvoirs gouvernementaux.

62. Les pouvoirs exceptionnels de l'article 170 ne peuvent donc pas servir de base juridique au Président pour reporter des élections. Le Président ne peut qu'invoquer une crise qui n'atteigne pas la gravité justifiant le déclenchement de l'article 170 de la Constitution. Or cette dernière lie explicitement la non-tenue d'élections à l'état d'exception. Une crise de moindre gravité ne saurait donc justifier l'annulation ou le report de la date d'élections par une autorité publique non habilitée à le faire.

E. Absence de concurrence — élections de pure forme

63. Il n'y a guère de pays dans lesquels le boycott ait atteint la même ampleur qu'en Albanie²⁴. Et il n'existe guère non plus de pratique démocratique commune dont on puisse inférer des règles pour les cas où le nombre des candidatures et la concurrence sont insuffisants, contrairement aux attentes d'une société démocratique. Dans certains pays, le report d'élections a été jugé justifié parce que le Code électoral avait été déclaré inconstitutionnel et qu'il était nécessaire de préparer d'autres textes. Une telle situation affecte dans la même mesure toutes les parties concernées, elle présente le même degré de prévisibilité pour les parties prenantes et les électeurs.

64. Les partis politiques préfèrent fréquemment participer à des élections douteuses, malgré des soupçons, des allégations ou des preuves de fraudes, plutôt que de se retirer de la lice. Les conclusions des études scientifiques sur les effets du boycott divergent, mais semblent indiquer qu'il ne débouche d'habitude pas sur d'amples réformes, au moins dans l'immédiat²⁵. Par lui-même, le boycott ne provoque pas de crise constitutionnelle ni ne déstabilise l'ordre public — mais cela peut se produire après les élections, si les partis politiques élus ne travaillent pas suffisamment à réformer le système constitutionnel et à communiquer avec les partis abstentionnistes ou les électeurs. Le report du scrutin n'est donc pas la seule solution en pareille situation. D'autres réformes constitutionnelles pourraient être envisagées entre les parties prenantes, même s'il apparaît clairement que le résultat de la consultation manque de légitimité au lendemain du scrutin (en raison d'un faible taux de participation).

65. Le droit de vote implique le choix entre des candidats. Il a donc pu être affecté par l'absence des deux grands partis d'opposition (Parti démocratique et Mouvement socialiste pour l'intégration). Ce n'est toutefois pas l'État albanais qui les a empêchés de présenter des candidats, ils ont eux-mêmes décidé de boycotter les élections. On peut contester que cela ait justifié le report des élections en application de l'article 170 de la Constitution, qui définit clairement et étroitement les conditions de mise en place de mesures d'exception. Quoi qu'il en soit, la procédure prescrite n'a pas été suivie (voir ci-dessus).

²³ CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, II.A.6.

²⁴ Voir https://en.wikipedia.org/wiki/Election_boycott. Le boycott d'un référendum n'est pas comparable, l'abstention ayant ordinairement un impact décisif sur la validité de la consultation.

²⁵ Voir par exemple Staffan Lindberg (https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/02_election_boycotts_frankel.pdf) et Roger Valhammer (<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/4924/84868895.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, en particulier les pages 95-96) et les renvois à d'autres études montrant que le boycott n'a eu que peu d'effets sur des réformes constitutionnelles.

66. On peut aussi se demander si l'atteinte au droit de vote que constitue le boycott d'élections est imputable à l'État, sachant que ce n'est normalement pas ce dernier qui empêche le parti de participer à la consultation, mais le parti lui-même qui choisit de se retirer de la lice.

67. Dans son exposé des motifs, le Président justifie notamment le report des élections par la violation du droit de vote tel que garanti à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, du fait que les élections n'offraient pas un authentique choix politique. Le Président renvoie dans ce contexte à l'arrêt du 13 octobre 2015 de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Riza et autres c. Bulgarie*²⁶. La Cour constitutionnelle bulgare avait annulé les résultats des élections dans 23 bureaux de vote situés en dehors du pays (en Turquie) lors des élections législatives bulgares de 2009. La Cour européenne avait estimé que la Bulgarie avait violé le droit de voter et de se présenter aux élections législatives, garanti à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

68. Mais la situation n'était pas du tout la même qu'en Albanie. En Bulgarie, les élections ont bien eu lieu, il ne s'agissait pas d'un report. Qui plus est, il avait bien été porté atteinte au droit de vote des requérants puisqu'il n'avait pas été tenu compte de leurs voix. Dans le cas qui nous occupe, tous les électeurs pouvaient encore s'exprimer, même si l'expression de leur volonté avait moins de sens faute de concurrence réelle.

69. En cas de guerre, de catastrophe naturelle, etc., les élections ne peuvent être organisées pour des raisons objectives non liées à l'absence de concurrence démocratique ; or le déficit de confiance publique dans les élections et le boycott du scrutin par une large partie de la classe politique sont d'ordre subjectif, il ne s'agit pas d'un obstacle objectif à l'organisation d'élections.

70. Le boycott diffère d'une situation de crise objective en ce qu'au moins certains partis et électeurs ont fait confiance au processus et au calendrier électoral. Le report d'élections en pareil cas ne pourrait pas moins avoir un but légitime, le boycott visant à une meilleure réforme constitutionnelle (de l'administration et de la législation électorales, de la législation sur la corruption et l'abus de ressources administratives, des pouvoirs du parlement, par exemple).

71. Le boycott d'élections par certains partis diffère également du cas où des forces politiques profitent spécifiquement de leur pouvoir ou d'une occasion pour freiner le fonctionnement légitime d'autres institutions ou, pire encore, faire obstacle à leur fonctionnement constitutionnel. Si elles y parvenaient, elles bloqueraient au moins temporairement le fonctionnement de l'État tel qu'il est prévu dans la Constitution ou la loi. À la veille des élections municipales, il y a effectivement eu en Albanie, pour empêcher les élections d'avoir lieu, des tentatives qui sont allées au-delà du simple boycott : attaques de bureaux de vote, etc. Tout en invitant à la recherche d'un authentique dialogue politique, les affaires de ce type relèvent de la justice pénale.

72. S'ils visaient à relancer le débat parmi les parties prenantes et à offrir un choix aux électeurs, le report ou l'abandon de la date précédemment fixée avaient au moins un but légitime. La prévention de conflits potentiels au sein de la société et la sauvegarde de la démocratie peuvent être vues comme justifiant légitimement le report d'élections.

73. En conclusion, même si le Président tendait à un but légitime, ni la Constitution, ni le Code électoral ne lui conféraient de compétence générale pour annuler la date d'élections et en fixer une nouvelle.

²⁶ Requêtes 48555/10 et 48377/10

F. Périodicité des élections

74. La démocratie appelle des élections périodiques, y compris au niveau local (municipal). Ce principe découle de l'article 25(c) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les élections législatives ; et il figure comme l'un des principes constitutifs de l'héritage électoral européen dans le Code de bonne conduite en matière électorale²⁷. Sans élections périodiques, la gouvernance des collectivités locales autonomes n'aurait pas la légitimité nécessaire.

75. La périodicité des élections est donc à la fois une exigence de la démocratie et un droit fondamental. Toute restriction du droit de participation à des élections périodiques doit être prévue dans la loi, avoir un objectif légitime et être proportionnée. Les mêmes règles s'appliquent aux élections locales.

76. Cela signifie qu'en reportant des élections municipales, le Président a outrepassé ses compétences. Il reviendra à l'Assemblée et à sa commission d'enquête, puis en dernier ressort à la Cour constitutionnelle, de déterminer si l'acte a constitué une violation de la Constitution et s'il était suffisamment grave au sens de l'article 90 de la Constitution pour justifier une procédure de destitution.

VI. Destitution

A. Procédure

77. L'article 90 de la Constitution albanaise et le Règlement intérieur de l'Assemblée prévoient une procédure de révocation du Président (déstitution) en plusieurs étapes :

1. au moins un quart (35) des députés demandent la destitution (article 90(2)) ;
2. l'Assemblée demande en plénière un rapport à sa commission des affaires juridiques ;
3. elle forme une commission spéciale d'enquête ;
4. la commission spéciale d'enquête rend compte à l'Assemblée en indiquant si le Président a commis des graves violations de la Constitution ou une infraction grave ;
5. l'Assemblée décide à la majorité des deux tiers s'il y a lieu de destituer le Président (article 90(2)) ;
6. si la plénière opte pour la destitution, elle saisit la Cour constitutionnelle, qui se prononce sur la « culpabilité » du Président (article 90(3)) ;
7. le Président est destitué si la Cour conclut à la culpabilité.

78. Au moment de la rédaction du présent avis, la commission spéciale d'enquête avait été formée, mais n'avait pas encore soumis son rapport, souhaitant tenir compte de l'avis de la Commission de Venise. Le Président n'est pas accusé d'une infraction grave, mais de graves violations de la Constitution.

79. À la dernière étape de la procédure de destitution, la Cour constitutionnelle siège en plénière (article 62 de la loi sur la Cour constitutionnelle). Elle doit donc être formée et disposer du quorum d'au moins six juges (article 32 de la loi sur la Cour constitutionnelle). La destitution est prononcée à la majorité de cinq juges (article 74(4) de la loi sur la Cour constitutionnelle). Cela signifie que le Président ne peut pas être destitué tant que la Cour n'a pas au moins six juges. À l'heure actuelle, elle n'en a qu'un ; la nomination de quatre autres serait en préparation.

²⁷ CDL-AD(2002)023rev2-cor, Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale — Lignes directrices et rapport explicatif ; voir également le paragraphe 57 du rapport explicatif.

80. Il est malheureux que la formation de la Cour constitutionnelle puisse coïncider avec une affaire aussi grave pendante²⁸. La composition de la cour constitutionnelle intéresse toujours vivement les acteurs politiques ; une telle affaire en toile de fond de la sélection de juges n'est pas une conjoncture idéale dès lors qu'il s'agit de garantir leur indépendance. Cela n'affecte toutefois pas la légitimité de la Cour si la procédure de nomination est respectée.

B. Gravité

81. Si en annulant la date des élections municipales et en la reportant, le Président a outrepassé ses pouvoirs, voir plus haut, l'Assemblée et sa commission d'enquête devraient tenir compte d'un certain nombre de facteurs qui amènent à se demander si l'acte présente une gravité suffisante.

82. (a) Avant d'adopter le décret du 10 juin, le Président a proposé à plusieurs reprises aux partis de les aider à trouver un compromis en reportant les élections. Cela montre qu'il tentait d'atténuer la crise en exerçant son rôle de représentation de l'unité du peuple (article 86 de la Constitution). Il cherchait ainsi à prévenir l'absence de concurrence électorale causée par la non-participation des partis d'opposition.

83. (b) Le Président a certes annulé la date des élections municipales sans en fixer une nouvelle, mais les motifs qu'il donne indiquent qu'il avait l'intention de reporter brièvement le scrutin, et non pas indéfiniment.

84. (c) Eu égard à la façon dont avaient été résolues de précédentes crises de boycott du Parlement en Albanie, il n'était pas déraisonnable pour le Président de penser qu'une solution politique semblable pouvait être trouvée à ce moment.

85. (d) Dans la pratique, les effets négatifs de sa décision ont été tempérés par le fait que les élections ont tout de même eu lieu le 30 juin. Le Président les a déclarées invalides, et juridiquement nulles, mais n'a rien fait d'autre pour empêcher l'organisation du scrutin.

86. (e) Il existe une différence qualitative entre les règles constitutionnelles sur les élections parlementaires et locales et le statut de ces scrutins. Certes, les élections municipales sont essentielles dans une démocratie, mais elles n'ont pas le même statut constitutionnel que les élections législatives. Le parlement, ici l'Assemblée albanaise, est un organe non seulement *constitutionnel* mais aussi *constituant* (article 117 de la Constitution). Il a un rôle décisif dans la mise en place et le contrôle d'autres institutions de l'État et de leurs responsables. Les collectivités locales ont aussi leur importance : ce sont des organes élus, dont les agents exercent l'autorité publique au nom de la souveraineté du peuple ; elles ne sont toutefois pas *constituantes*, mais simplement *constitutionnelles*. Il en découle que le report d'élections municipales n'a pas d'effets aussi importants ni aussi perturbateurs sur le fonctionnement de l'État que ne pourrait en avoir le report d'élections législatives. Dans le cas de l'Albanie, cette différence transparaît dans l'absence de règles constitutionnelles sur les élections municipales comparables à celles que contient l'article 66 de la Constitution pour l'Assemblée : même si l'organe de gouvernance de la collectivité locale est élu pour quatre ans (article 109, paragraphe 1, de la Constitution), aucune disposition ne dit explicitement que son mandat ne peut être prolongé qu'en cas de guerre et uniquement pour la durée du conflit.

87. La différence est claire, mais une disposition constitutionnelle ne doit jamais être interprétée isolément, il faut toujours la replacer dans le contexte des autres règles. L'article 109(1) fixe le

²⁸ Une fois formée, la Cour constitutionnelle aura peut-être aussi l'occasion de décider si elle maintient sa décision de 2017 disant que la fixation de la date d'élections est un acte administratif individuel, ou si elle parvient à la conclusion qu'il s'agit d'un acte normatif qui relève de ses compétences de contrôle.

mandat municipal à quatre ans. Le décret semble ne pas respecter les règles du Code électoral, et entrer ainsi en conflit avec la Constitution. Cette dernière attribue une valeur supérieure à la périodicité des élections législatives, pour lesquelles elle contient des règles directes, et laisse au législateur ordinaire le soin de définir les dispositions applicables aux élections municipales.

88. (f) Qui plus est, le décret n° 11199 du 10 juin 2019 (et à plus forte raison le décret n° 12211 du 27 juin 2019 fixant la nouvelle date, et qui n'a même pas été publié) n'a pas été contesté en bonne et due forme devant la justice dans une procédure principale (ni devant la chambre électorale, voire la Cour constitutionnelle). Le Président n'a pas pu s'expliquer et n'a pas été entendu par la Commission électorale centrale ni par la Chambre électorale, qui n'ont qu'incidemment déclaré le décret invalide.

89. Pris globalement, tout cela pourrait donner à penser à l'Assemblée que l'annulation de la date des élections municipales et son report pourraient ne pas satisfaire ici aux critères de gravité requis pour la destitution.

C. Nature de la procédure de destitution

90. La destitution présente des aspects et des étapes juridiques et politiques. Les travaux de la commission spéciale d'enquête sont surtout d'ordre juridique. En revanche, lorsque l'Assemblée décide en plénière de destituer ou non le Président, elle peut - voire devrait - prendre en compte les répercussions politiques de sa décision. Enfin, la Cour constitutionnelle ne connaît que des aspects juridiques de l'affaire. La Commission de Venise ne peut se prononcer que sur les aspects juridiques, mais elle souhaite souligner l'importance des aspects politiques de la décision de l'Assemblée. Même si l'Assemblée venait à estimer que de graves violations de la Constitution ont été commises, elle pourrait légitimement décider de ne pas aller plus loin dans la procédure de destitution.

91. Les diverses étapes de la procédure devant l'Assemblée présentent une nature très différente. La commission spéciale d'enquête et la Cour constitutionnelle ne voient que les faits et le droit.

92. En ce qui concerne l'Assemblée en plénière, en revanche, même si la traduction anglaise de l'article 90(2) pourrait exprimer la potentialité (par *may*) plus étroitement que le texte albanais (comme cela a été suggéré à la délégation de la Commission de Venise à l'Assemblée), il est clair que la décision que prend l'Assemblée - à la majorité des deux tiers - a également caractère politique.

93. En admettant qu'il soit établi qu'il y a eu graves violations de la Constitution (qui utilise ici le pluriel), l'Assemblée tient également compte du caractère opportun ou non de la destitution, et peut décider de ne pas opter pour elle. La Commission de Venise ne saurait donner de conseils en la matière ; il reviendra à l'Assemblée de décider si la destitution apaiserait ou exacerberait les tensions, et en fin de compte irait dans le sens ou à contre-courant du système de freins et contrepoids à un moment où le Parlement et toutes les communes sont dominés par un seul parti. La destitution concourrait-elle à l'unité du peuple et à la crédibilité internationale de l'État albanais ?

VII. Conclusion

94. Pour répondre à la demande d'avis du président de l'Assemblée albanaise, la Commission de Venise arrive à la conclusion qu'en l'absence de dispositions juridiques en la matière, le Président ne peut annuler la date d'élections municipales que dans des circonstances l'autorisant à prendre des mesures d'exception. Mais même dans ce cas, il ne peut reporter des élections que s'il dispose d'une base juridique spécifique *ad hoc*.

95. Cette conclusion est confirmée par la règle générale d'interprétation selon laquelle la réglementation exprime des pouvoirs d'exception dans la Constitution et la loi limite l'exercice de tout autre pouvoir d'exception non écrit à des situations d'extrême exception : surtout l'impossibilité de fait ou de droit non explicitement prévue dans le droit écrit sur l'exception. L'annulation de la date d'élections n'est possible que dans les cas justifiant la déclaration de l'état d'exception. Or les règles constitutionnelles en la matière n'ont pas été suivies. Et l'absence de consensus politique faisait obstacle à la création d'une base juridique *ad hoc*.

96. L'annulation de la date d'un scrutin touchant également à des droits électoraux reconnus par des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'impératif de proportionnalité de l'ingérence interdit la simple application du principe de l'*actus contrarius*.

97. L'atteinte aux droits électoraux n'a pas été proportionnée en raison de l'absence de base juridique et du fait que d'autres solutions auraient été envisageables (report des élections au titre des mesures d'exception prévues à l'article 170 de la Constitution, ou reprise du dialogue politique au lendemain des élections).

98. Le boycott des partis politiques, même s'ils représentent une proportion notable des électeurs, ne saurait empêcher des élections régulières d'avoir lieu. S'il en était autrement, les partis auraient ainsi le moyen d'empêcher par avance toute élection.

99. Le Président a donc outrepassé les compétences que lui confère la Constitution en annulant, puis en reportant la date d'élections municipales. Il reviendra à l'Assemblée, et en dernier ressort à la Cour constitutionnelle, d'apprécier si cela constitue de graves violations susceptibles de justifier sa destitution.

100. Comme l'a montré le présent avis, un certain nombre de facteurs indiquent que cet acte ne présentait pas les caractères constitutifs d'une violation grave, notamment : les appels du Président au dialogue, son attente que le report favoriserait la recherche du compromis entre les partis, l'absence de loi définissant précisément ses pouvoirs, l'absence de contestation directe de ses décrets devant la justice, le décalage de statut constitutionnel entre les élections municipales et législatives.

101. Globalement, tout cela pourrait conduire à penser que, bien que le Président ait outrepassé les compétences que lui confère la Constitution en annulant la date d'élections et en la reportant au-delà du mandat électif des collectivités locales concernées sans base juridique spécifique, ces actes pourraient ne pas présenter une gravité suffisante pour justifier la destitution.

102. Enfin, même s'il était établi qu'ils présentent la gravité suffisante, cela ne doit pas nécessairement déboucher sur la destitution du Président, car l'Assemblée siégeant en plénière est en droit de tenir compte des buts définis dans la Constitution, comme le bon fonctionnement du système de freins et contrepoids.

103. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités albanaises pour tout complément d'assistance sur cette question.