



Strasbourg/Varsovie, le 13 mars 2009

CDL-AD(2009)005
Or. angl.

Avis n°513 / 2009

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS CONJOINT
SUR LE CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE D'ALBANIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 78^e session plénière
(Venise, 13-14 mars 2009)**

**sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Commission de Venise, Estonie)
M. Jessie PILGRIM (expert électoral, OSCE/BIDDH)**

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	3
II.	RÉSUMÉ GÉNÉRAL	4
III.	EXAMEN DU CODE ÉLECTORAL	5
A.	Système électoral pour les élections législatives	5
B.	Couverture médiatique	8
C.	Financement de la campagne.....	11
D.	Administration électorale.....	12
E.	Observateurs et transparence	18
F.	Listes électorales	18
G.	Procédures de vote.....	19
H.	Recours devant la CEC contre des décisions des commissions électorales	19
I.	Recours devant le Collège électoral contre des décisions de la CEC.....	20
J.	Invalidation et nouvelles élections.....	21
K.	Référendums	22
L.	Questions techniques de rédaction.....	22
IV.	CONCLUSION.....	23

I. INTRODUCTION

1. Le présent avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Albanie a été rédigé par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« OSCE/BIDDH ») et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (« Commission de Venise »). Il commente le Code électoral de la République d'Albanie¹ tel qu'il se présente après ses modifications les plus récentes. Les avis antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)², ainsi que les nombreux rapports des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe en Albanie, offrent un excellent aperçu de l'évolution du Code. La dernière version du Code électoral a été de nouveau améliorée pour répondre aux recommandations. Le changement le plus significatif est l'instauration d'un nouveau système électoral destiné à remédier aux abus constatés sous l'ancien système.

2. Le présent avis a été rédigé sur la base de la Résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite la Commission de Venise à formuler des avis portant sur les améliorations éventuelles à apporter à la législation et aux pratiques appliquées dans tel ou tel État membre ou candidat à l'adhésion³.

3. Le Code électoral albanais offre une solide base technique pour l'organisation d'élections. La dernière réforme continue l'amélioration du Code et reflète l'engagement de l'Albanie à améliorer le cadre juridique des élections. Bien que le nouveau Code poursuive le processus de réforme électorale et réponde à plusieurs recommandations importantes déjà formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, les dispositions relatives à la couverture médiatique et au financement de la campagne sont moins convaincantes. Ces domaines pourraient être améliorés par de futurs amendements.

4. Il faut aussi noter que tout impact positif que le Code peut avoir sur la conduite du processus en conformité avec les engagements de l'OSCE et d'autres standards internationaux relatifs aux élections démocratiques dépendra largement du niveau de volonté politique exprimé par les partis politiques et les autorités albanais dans la mise en œuvre de bonne foi du Code.

5. Le présent avis repose sur une traduction anglaise non officielle du Code électoral fournie par la Présence de l'OSCE en Albanie (CDL(2009)005). La traduction étudiée consiste en 186 articles formant un total de 107 pages. L'examen englobe également l'annexe I au Code électoral, qui répertorie le nombre d'électeurs estimé pour chacune des douze circonscriptions électorales à représentation proportionnelle. Le Code et son annexe I figurent dans la loi n°10019 de la République d'Albanie, datée du 29 décembre 2008.

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

- une traduction anglaise non officielle de la Constitution albanaise ;
- le rapport d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH consacré aux élections locales du 18 février 2007 ;
- le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2005 en Albanie, 3 juillet et 21 août 2005 ;
- le rapport de la Commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'observation des élections parlementaires en Albanie (3 juillet 2005) (doc. 1664, 12

¹ Ci-après, « le Code électoral » ou « le Code ».

² Voir Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la République d'Albanie, CDL-EL(2007)018, établi par l'OSCE/BIDDH et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (avis n° 435/2007 (Strasbourg/Varsovie, 5 juillet 2007), ci-après : « l'avis de 2007 ») ; Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise le 2 novembre 2004 (avis n°273/2004, CDL -AD(2004)017, ci-après : « l'avis de 2004 »).

³ Point 11.ii.b.

septembre 2005) ;

- le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections locales du 12 octobre 2003 en Albanie (CG/CP (10) 16, 8 décembre 2003) ;

- le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les élections locales partielles à Tirana (Albanie), 28 décembre 2003 - Addendum au rapport sur l'Albanie, CG/CP (10) 16 (CG/Bur (10) 87) - 23 février 2004, et

- le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, y compris les Lignes directrices sur les élections (CDL-AD(2002)023rev).

7. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session (Venise, 13-14 mars 2009).

II. RÉSUMÉ GÉNÉRAL

8. La réforme récente continue l'amélioration du Code et reflète l'engagement de l'Albanie d'améliorer le cadre juridique des élections. Une avancée majeure a été effectuée pour donner suite aux recommandations antérieures : il s'agit de l'adoption d'un nouveau système d'élection des membres de l'Assemblée nationale, fondé sur des modifications de la Constitution adoptées en avril 2008, qui, sur ce point, ont été saluées par la Commission de Venise⁴. La composition de la Commission électorale centrale (CEC) est aussi sensiblement modifiée, puisque cette dernière n'est plus établie conformément à un processus de nomination défini par la Constitution, mais élue par l'Assemblée nationale⁵. Conformément aux recommandations précédentes de l'OSCE/BIDDH, le nouveau Code prévoit un système d'inscription sur les listes électorales fondé sur des registres d'état civil nationaux modernisés et informatisés. Ces changements et améliorations sont l'aboutissement d'un processus de réforme électorale initié par les partis politiques et qui se poursuit depuis 2003.

9. Bien que le Code ne cesse de s'améliorer, les points suivants devraient faire l'objet de nouvelles modifications :

- l'octroi de droits de candidature particuliers aux élections parlementaires pour les personnes présidant un parti politique ;
- les exigences en matière de signatures de soutien pour la candidature de partis non représentés au Parlement ;
- les exigences ambiguës concernant la présence de femmes sur les listes de candidats ;
- la réglementation de la couverture médiatique et du financement public des campagnes, qui défavorise les partis politiques non représentés au Parlement ;
- le mode de révocation des membres des commissions électorales de niveau inférieur, non compatible avec une administration électorale professionnelle et impartiale.

10. Les points ci-dessus devraient faire l'objet de nouvelles modifications. Cependant, le fait que le Code puisse encore être amélioré ne devrait pas dissimuler les modifications positives apportées au cadre juridique des élections au cours des dernières années. Les parties prenantes et institutions albanaises qui ont œuvré à la réforme doivent être saluées pour leurs efforts et pour les améliorations qu'ils ont entraînées.

11. Le présent avis conjoint examine les questions ci-dessus et d'autres points du Code électoral demandant à être rectifiés.

⁴ Voir Avis sur les amendements à la Constitution de la République d'Albanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) (CDL-AD(2008)033).

⁵ Ces modifications du Code ont été rendues possibles par la réforme constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale le 21 avril 2008. Elles sont compatibles avec les modifications ainsi apportées à la Constitution albanaise.

III. EXAMEN DU CODE ÉLECTORAL

A. Système électoral pour les élections législatives

Aperçu

12. La Constitution albanaise a été modifiée par l'Assemblée nationale le 21 avril 2008. Certains des amendements ont mis fin au système électoral complexe qui combinait des circonscriptions uninominales et à représentation proportionnelle. Selon ce système, 100 sièges étaient attribués au scrutin majoritaire dans chaque circonscription électorale et 40 autres sièges selon le nombre de voix obtenues par des listes en compétition au niveau national. L'ancien système électoral présentait un élément de proportionnalité, censé répartir les mandats en fonction de la part nationale des suffrages valables remportée par un parti ou une coalition politique. Cependant, les partis politiques sont parvenus à faire échouer l'instauration d'un système véritablement proportionnel en recourant à diverses stratégies au cours des élections parlementaires. Même si les stratégies mises en œuvre pour les élections législatives de 2005 étaient différentes de celles appliquées pendant les élections parlementaires de 2001, elles visaient chaque fois à obtenir une part disproportionnée des sièges⁶. À l'issue des deux scrutins, la répartition des sièges a suscité des controverses et soulevé des critiques légitimes. Les amendements constitutionnels d'avril 2008 répondent à ce problème.

13. L'article 64 de la Constitution prévoit désormais l'élection des 140 membres de l'Assemblée « au scrutin proportionnel par circonscriptions électorales plurinominales ». Le même article prévoit également que ces zones correspondent à « l'un des niveaux de l'organisation administrative territoriale ». Les règles de mise en œuvre du système électoral, y compris le niveau d'administration territoriale à retenir pour définir les circonscriptions électorales et le nombre de sièges attribués à chaque circonscription, doivent être déterminées par le Code électoral.

14. Aux termes de l'article 2(25) du Code électoral, « la circonscription électorale est constituée par la subdivision administrative territoriale de la région pour les élections législatives, et par la municipalité ou commune pour les élections locales ». L'Albanie compte actuellement douze régions administratives. Pour les élections à l'Assemblée nationale, il y aura donc un scrutin par région (circonscription électorale), sur la base de la représentation proportionnelle.

15. La formule de calcul du nombre de sièges par circonscription régionale est définie par les articles 162 et 163 du Code. L'article 162 fixe un seuil légal de trois pour cent (3 %) pour les partis politiques et de cinq pour cent (5 %) pour les coalitions. Les partis ou coalitions politiques dont le pourcentage de suffrages valables dans une région donnée n'atteint pas ce quorum sont exclus de l'attribution des sièges dans cette région⁷. Le seuil légal s'applique à chaque scrutin régional.

16. Dans chaque circonscription régionale, les sièges sont alloués aux candidats selon la méthode *D'Hondt* (diviseurs 1, 2, 3, 4, 5 etc.) pour l'attribution initiale et selon la méthode *Sainte-Laguë* (diviseurs 1, 3, 5, 7, 9 etc.) pour l'attribution de sièges aux partis membres d'une coalition. Le total des voix remportées par chaque candidat est divisé selon ces méthodes pour obtenir une série de quotients. Les sièges sont attribués aux quotients les plus élevés par ordre séquentiel.

⁶ Voir Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2005 en Albanie, 3 juillet 2005, pp. 4-5.

⁷ L'article 65 dispose que l'enregistrement d'une coalition vaut pour tout le pays. Les partis politiques ne peuvent ni participer à plusieurs coalitions à la fois, ni présenter des listes de candidats en dehors de la coalition dont ils font partie.

17. Le nombre de sièges attribués aux circonscriptions électorales dépendra de leur nombre d'habitants. Selon l'annexe I du Code électoral, le nombre d'électeurs estimé dans les douze circonscriptions électorales va de 78 770 à 748 322, soit 264 396 en moyenne⁸. En fonction de la population d'une région, le nombre de sièges à pourvoir pourrait générer un quorum naturel, c'est-à-dire un pourcentage de voix nécessaire pour obtenir un siège, égal – ou supérieur – aux seuils légaux de trois pour cent (3 %) et cinq pour cent (5 %) imposés par l'article 162 du Code électoral pour les partis politiques et les coalitions respectivement⁹. Bien que ce phénomène ne soit pas inhabituel dans ce type de système électoral, il convient de relever que l'effet combiné des quorums légaux et naturels peut réduire le nombre de mandats parlementaires remportés par les petits partis politiques et par les candidats soutenus par un groupe d'électeurs (« candidats libres »). Nonobstant cet effet potentiel, l'abandon du système électoral précédent, qui donnait lieu à de nombreux abus, est une mesure positive.

Traitement spécial accordé aux présidents de partis politiques

18. Une nouvelle disposition va dans le mauvais sens en octroyant des droits de candidature particuliers aux personnes présidant un parti politique. Afin de protéger ces candidatures, le Code donne aux présidents de partis politiques – et à eux seuls – le droit de prendre la tête de la liste de leur parti *dans chacune des douze circonscriptions électorales* pour les élections législatives¹⁰. Ce traitement de faveur est contraire au principe fondamental d'égalité¹¹ et de non-discrimination¹².

19. Le traitement spécial accordé aux présidents de partis politiques concernant l'exercice de leurs droits de candidature semble contraire aux normes internationales et européennes. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 67(3) du Code soit modifié de façon à respecter les principes fondamentaux d'égalité et de non-discrimination.***

Critères de sexe applicables aux candidatures

20. Conformément aux articles 4 et 7 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, tout État a l'obligation positive de prendre des mesures temporaires spéciales pour assurer l'égalité de fait entre hommes et femmes, y compris dans la vie politique et publique. En outre, le Parlement albanais a adopté en juillet 2008 une loi sur l'égalité hommes-femmes qui vise à instaurer une juste représentation des femmes dans les institutions de l'État. Le Code tente de prendre des mesures effectives à l'attention des femmes. L'article 67(5) précise que lors des élections législatives, pour chaque circonscription électorale, « 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 liste¹³ ». Cependant, cette disposition peut faire

⁸ Il faut noter que ces chiffres ne sont que des estimations et qu'ils sont susceptibles de varier, le nombre d'habitants des zones électorales ayant évolué.

⁹ Pour plus de détails sur les quorums légaux / naturels, merci de consulter : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement, Strasbourg, 15 décembre 2008, CDL-AD(2008)037.

¹⁰ Aux termes de l'article 67(3) du Code, « Les présidents des partis politiques qui se présentent aux élections législatives, seuls ou dans le cadre d'une coalition, sont exemptés de cette règle et peuvent se porter candidats dans une ou plusieurs circonscriptions électorales ».

¹¹ Article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; Protocole 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; paragraphe 7.6 du document de Copenhague. Ce point soulève une question de conformité avec l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (le cas échéant combiné avec l'article 14 de la Convention).

¹² Article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; paragraphes 5.9, 7.5 et 7.8 du Document de Copenhague.

¹³ Les listes ne respectant pas cette exigence doivent être refusées.

l'objet d'interprétations diverses. On peut avancer qu'elle offre deux options : (1) placer une femme parmi les trois premiers candidats, ou (2) faire en sorte que trente pour cent (30 %) des candidats soient des femmes, à n'importe quel niveau de la liste, y compris tout à la fin. Ainsi, tel qu'il est rédigé, cet article peut ne pas constituer une « mesure effective » en faveur de la représentation des femmes à l'Assemblée. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que les mots « et/ou » dans l'article 67 soient changés en « et ». Il est dès lors recommandé que l'article 67 soit revu de façon à prévoir des mécanismes plus efficaces de promotion de la représentation des femmes au Parlement.

21. Pour les élections locales, l'article 67 affirme qu'« une personne sur trois figurant sur la liste doit être du sexe opposé aux autres membres de la liste ». Bien que cette exigence paraisse plus stricte que dans le cas des élections législatives, l'article 67(6) permet aux partis politiques de s'en exempter moyennant le versement d'une amende à la CEC. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que l'article 67(6) soit modifié de manière que les partis politiques ne puissent pas payer pour s'exempter de la loi. Les listes de candidats ne respectant pas les critères légaux devraient être rejetées.

Procédures de candidature

22. Aux termes de l'article 68, un « sujet électoral », parti politique ou coalition, peut présenter des listes plurinominales de candidats. L'article 69 permet à un particulier de devenir sujet électoral dans les quarante jours avant les élections à condition de recueillir la signature ou le soutien d'au moins un pour cent (1 %) des électeurs inscrits sur la liste électorale de sa circonscription. Le terme « liste électorale » est compris comme se référant à la liste électorale préliminaire, puisque les listes d'électeurs définitives ne sont publiées que vingt-cinq jours avant les élections. Le processus de proposition d'un candidat doit être lancé par un « comité d'initiative » composé d'au moins neuf électeurs de la circonscription concernée. Cependant, l'exemption des obligations en matière de signatures de soutien accordées aux partis politiques représentés au Parlement ne s'étend pas aux candidats déjà députés proposés par des électeurs. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que l'exemption s'applique également aux candidats soutenus par un groupe d'électeurs si ces candidats sont déjà détenteurs d'un mandat.

23. Concernant les élections locales, l'article 70(5) exempte les candidats proposés par un groupe d'électeurs de l'obligation de réunir des signatures si ces candidats sont maires d'une municipalité ou d'une commune. Cependant, cette exemption ne s'étend pas aux candidats proposés par un groupe d'électeurs qui siège au sein d'un conseil territorial. L'article 70(6) prévoit une telle exemption pour les candidats représentant un parti politique. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que cette exemption s'applique également aux candidats soutenus par un groupe d'électeurs détenant un mandat au sein d'un conseil local.

24. L'article 68 impose aux listes de partis politiques ou coalitions n'ayant aucun siège à l'Assemblée sortante de recueillir, respectivement, le soutien de 10 000 et 15 000 électeurs inscrits. Ces nombres semblent excessifs s'ils doivent s'appliquer au niveau des circonscriptions. L'exigence du nombre de signatures s'applique-t-elle aux listes au niveau national ou au niveau de chaque circonscription ? Cela ne ressort pas clairement du texte de la loi. Compte tenu du nombre d'électeurs inscrits en Albanie et du nombre de zones administratives, le nombre de signatures nécessaires devrait être nettement plus faible¹⁴. On comprend également mal pourquoi un pourcentage minimal ne serait pas appliqué pour l'enregistrement des partis politiques et des coalitions, comme c'est le cas pour les candidats libres (article 69). Il est généralement recommandé que le nombre de signatures exigées ne

¹⁴ L'annexe I au Code précise le nombre estimé d'électeurs dans les douze circonscriptions électorales. Dix de ces douze circonscriptions ont moins de 303 000 habitants.

dépasse pas un pour cent (1 %) des électeurs inscrits dans une circonscription¹⁵. De fait, les nombres de 10 000 et 15 000 sont très élevés par rapport à ceux prévus par l'ancien Code, à savoir seulement 7 000 et 10 000 signatures au niveau *national* pour un parti politique et une coalition respectivement. Il semblerait approprié de diviser ces nombres (7 000 et 10 000) par douze plutôt que de les augmenter. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que ces dispositions soient clarifiées et que les obligations en matière de signatures de soutien soient uniformément réduites pour passer à un maximum d'un pour cent (1 %) des électeurs inscrits dans une zone électorale.***

25. Aux termes de l'article 71(2), un électeur ne peut accorder sa signature de soutien à plus d'un parti ou d'une coalition politique. L'octroi de la signature de soutien n'est pas en lui-même un vote, et rien ne semble donc justifier cette restriction du droit des électeurs de soutenir l'accès au scrutin de plusieurs partis politiques, coalitions ou candidats. Un électeur devrait avoir le droit d'accorder des signatures de soutien à plus d'une candidature. En outre, vérifier si un électeur a soutenu plus d'une liste de candidats apparaît lourd, sinon impossible. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 71(2) soit modifié de façon à supprimer cette restriction.***

26. L'article 73(6) demande à la CEC, ce qui est une évolution positive, de publier au moins 90 jours avant la date du scrutin des instructions spéciales fixant les règles de vérification des documents de candidature. Il semble que cela englobe la vérification des signatures de soutien. Lors des élections passées, la CEC n'a adopté aucune procédure de vérification desdites signatures, de sorte que leur contrôle s'est révélé erratique. Cet amendement inscrit dans la loi la publication d'instructions spéciales par la CEC, si bien que l'existence d'une procédure permettant de vérifier les signatures de soutien de façon objective et non discriminatoire lors des élections futures devient plus probable.

Restrictions relatives aux candidats proposés par des groupes d'électeurs

27. Aux termes de l'article 69(2), un candidat proposé par un groupe d'électeurs ne peut être « soutenu, directement ou indirectement, par toute autre personne ou entité se présentant aux élections ». L'article 70(2) comprend une disposition similaire. Il ne devrait pas être interdit aux candidats d'exprimer leur point de vue concernant d'autres candidats ou de répondre aux questions des électeurs concernant les candidats ou partis politiques qu'ils souhaitent voir élire à l'Assemblée, au motif que cela reviendrait à « soutenir directement ou indirectement » un autre candidat. Sous leur forme actuelle, ces articles sont trop larges et pourraient être utilisés pour restreindre l'expression légitime de points de vue dans le cadre de la campagne destinée à permettre aux électeurs de choisir en toute connaissance de cause. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que les articles 69(2) et 70(2) soient revus de façon à ne pas pouvoir être interprétés ou appliqués pour restreindre les libertés d'expression et d'association, particulièrement importantes dans une campagne électorale.***

B. Couverture médiatique

28. Les nouvelles dispositions du Code électoral en matière de couverture médiatique figurent aux articles 80 à 85 du Code. Elles demandent à être améliorées.

29. Dans l'idéal, un cadre réglementaire électoral permet à tous les candidats et partis politiques participant à une élection de transmettre sans obstacle des informations complètes aux électeurs, car une élection est l'exercice du droit de choisir un gouvernement après avoir

¹⁵ Le chiffre d'un pour cent (1 %) est reconnu comme un maximum pour les signatures nécessaires. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2008)023rev, I.1.3.iii).

bénéficié d'informations complètes et détaillées sur les choix de tous les candidats. La réglementation électorale n'a pas vocation à veiller à ce que les partis représentés au Parlement conservent un avantage sur les partis non représentés ou à ce que le candidat d'un parti politique soit favorisé par rapport à un candidat libre. Le principe de non-discrimination devrait constituer la règle absolue. Les articles 80 à 85 du Code réservent aux partis non représentés au Parlement un traitement moins favorable que ne le faisaient les versions précédentes de ces articles. Ils devraient donc faire l'objet d'un examen attentif.

30. L'article 80 du Code régit la « campagne électorale sur la radiotélévision publique ». Il ne contient toutefois pas de disposition relative aux candidats désignés par un groupe d'électeurs. Ces candidats sont tout simplement écartés du temps de diffusion gratuit. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que ces candidats se voient eux aussi attribuer un temps de diffusion gratuit sur la radiotélévision publique.***

31. L'article 80(3) ajoute une nouvelle disposition, selon laquelle « la radiotélévision publique diffuse gratuitement des émissions de publicité politique en estimant leur temps de diffusion conformément au paragraphe 1 du présent article ». Cela semble donner un avantage aux partis représentés au Parlement en matière de publicité politique sur la radiotélévision publique, puisque la durée totale de diffusion gratuite qui leur est offerte est deux fois plus longue que pour les partis absents du Parlement. Outre ce problème de double avantage pour les partis représentés au Parlement, cette disposition paraît contraire au principe selon lequel tous les participants à une élection doivent avoir droit à la publicité politique dans les mêmes conditions. Lorsqu'un État autorise la publicité politique dans les médias pendant les élections, il doit veiller à ce que tous les partis concurrents aient la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux¹⁶.

32. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 80(3) soit modifié de façon à offrir à tous les candidats et partis politiques la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux.***

33. Aux termes de l'article 81(1) du Code, « concernant la diffusion d'actualités politiques, la radiotélévision publique octroie une part de temps égale à tous les partis ayant remporté jusqu'à 20 pour cent des sièges lors des élections législatives précédentes. Les partis ayant obtenu plus de 20 pour cent des sièges à l'Assemblée ont également droit à un temps de diffusion également réparti entre eux. Le temps de diffusion attribué à chacun de ces partis est deux fois plus long que celui attribué à un parti ayant obtenu jusqu'à 20 pour cent des sièges ». Cette disposition est préoccupante, car elle traite la couverture des actualités comme s'il s'agissait de la même chose que le temps d'antenne gratuit destiné aux partis politiques. Concernant les actualités, les points suivants sont communément acceptés :

Les États membres devraient adopter des mesures en application desquelles les médias qui sont la propriété des pouvoirs publics, lorsqu'ils couvrent des campagnes électorales, devraient le faire de manière équitable, équilibrée et impartiale, sans discriminer ou soutenir un parti politique ou un candidat particulier¹⁷.

34. L'article 81(1), qui dicte la part devant être consacrée aux partis représentés au Parlement dans la couverture des actualités, pose un problème de compatibilité avec le principe ci-dessus. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 81(1) soit modifié en conséquence.***

35. En revanche, s'agissant des actualités portant sur les partis absents du Parlement, l'article

¹⁶ Voir la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe CM/Rec(2007)15 sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias.

¹⁷ *Id.*

81(4) prévoit l'application de « critères de professionnalisme », mais seulement si ces critères n'aboutissent pas à un temps d'antenne « plus important que celui appliqué aux partis représentés au Parlement ». Ce point est inquiétant, car les citoyens devraient avoir le droit de bénéficier d'actualités et d'informations. L'article 81(4) est également préoccupant, car un État ne devrait ni déterminer lui-même le contenu des médias, ni exercer une autorité ou une influence politique dans ce but¹⁸. L'intérêt d'une information devrait être évalué en fonction de critères professionnels et non selon le degré d'influence ou d'autorité politique dont jouit tel ou tel parti politique. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 81 soit modifié de façon à supprimer la disposition qui limite la couverture des partis non représentés au Parlement par les actualités professionnelles si cette couverture dépasse celle des partis représentés au Parlement.**

36. L'article 84 du Code régit la couverture des élections par les radios et télévisions privées. L'article 84(2) demande que le traitement des actualités par ces radios et télévisions repose sur la même formule que celle utilisée à l'article 80 pour allouer le temps d'antenne gratuit sur la radiotélévision publique aux partis représentés au Parlement. L'article 84(2) limite également la couverture des partis absents du Parlement par les actualités si cette couverture aboutit à un temps d'antenne « plus important que celui appliqué aux partis représentés au Parlement ». L'article 84(2) pose des problèmes de compatibilité avec les principes évoqués aux paragraphes 33 et 34 ci-dessus. Il 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. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 84 soit modifié en conséquence.**

37. Aux termes de l'article 84(5) du Code, « Le temps de diffusion total consacré aux publicités politiques, sur toute la durée de la campagne électorale, par chaque chaîne de radio et de télévision privée ne peut dépasser 45 minutes pour un parti ayant obtenu jusqu'à 20 pour cent des sièges à l'Assemblée et 90 minutes pour un parti ayant obtenu plus de 20 pour cent des sièges à l'Assemblée ». L'article 84(5) pose un problème de compatibilité avec le principe selon lequel tous les participants à une élection doivent disposer d'espace publicitaire dans les mêmes conditions. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 84(5) soit modifié de manière que tous les candidats et partis politiques aient la possibilité d'acheter de l'espace publicitaire dans les mêmes conditions et sur la base de tarifs égaux.**

38. Aux termes de l'article 84(9) du Code, « Le temps de diffusion des publicités des partis et candidats proposés par des électeurs non représentés au Parlement ne peut dépasser 10 minutes sur toute la durée de la campagne électorale ». Outre le problème d'égalité des chances en matière d'espace publicitaire payant, l'article 84(9) pourrait censurer le message politique d'un parti ou candidat libre absent du Parlement si ce message dépasse la durée de 10 minutes. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 84(9) soit modifié de façon à supprimer cette restriction discriminatoire de la publicité politique.**

39. La réglementation des médias en période de campagne électorale est une question ardue et complexe dans tous les pays. Le cadre réglementaire appliqué aux médias pendant des élections devrait respecter leur indépendance éditoriale tout en veillant à ce que tous les partis et concurrents politiques soit traités de façon juste et non discriminatoire. Dans certains domaines, comme la publicité politique payante, un traitement « juste » passe par l'« égalité des chances » pour tous les partis et concurrents politiques, et les partis représentés au Parlement ne devraient pas être avantagés. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que les articles 80 à 85 soient profondément remaniés afin d'être améliorés de façon aussi positive que c'est le cas pour d'autres aspects du Code électoral.**

¹⁸ *Id.*

C. Financement de la campagne

40. Les dispositions du Code relatives au financement de la campagne ont également été modifiées. Les nouvelles dispositions figurent aux articles 86 à 92 du Code.

41. L'article 86(1) dispose que l'Assemblée détermine le montant des financements publics accordés à un groupe restreint de participants aux élections, à savoir les partis politiques représentés à l'Assemblée. L'article 87(2) affirme que cinquante pour cent (50 %) des fonds publics de campagne doivent être « répartis entre les partis politiques enregistrés en tant que sujets électoraux et siégeant à l'Assemblée [...] sur la base du nombre de mandats remportés aux élections législatives ». Les cinquante pour cent (50 %) restants doivent être « répartis entre les partis politiques enregistrés en tant que sujets électoraux et ayant remporté au moins deux sièges à l'Assemblée lors des élections législatives précédentes, proportionnellement au nombre de voix qu'ils ont obtenues dans l'ensemble du pays ». Ce texte signifie que seuls les partis représentés au Parlement ont droit à des fonds publics pour les élections. Il est contestable que les partis siégeant à l'Assemblée s'octroient ainsi à eux-mêmes tous les fonds publics destinés à la campagne électorale. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que ces dispositions soient modifiées de façon à établir un mécanisme de financement public pour les partis non représentés au Parlement.

42. En outre, une deuxième enveloppe, attribuée aux vainqueurs des élections, est financée en obligeant les perdants – ceux qui n'ont remporté aucun siège, mais avaient au moins deux sièges à l'Assemblée précédente – à rembourser leur subvention initiale à la Commission électorale centrale (article 87(2)b et 87(3)), qui réalloue certains fonds aux vainqueurs (article 87(5)). Ce point est préoccupant, car dans l'idéal, les fonds de campagne alloués à tous les candidats devraient être suffisants pour que les électeurs soient pleinement informés. Il est inévitable que certains candidats, après avoir rempli les critères nécessaires pour participer au scrutin, échouent aux élections et ne remportent aucun siège. Ces candidats ne devraient pas être sanctionnés. Le système de financement public des campagnes électorales remplit l'objectif d'intérêt public d'informer les électeurs sur tous les candidats à l'élection, y compris ceux qui ne remportent pas de siège à l'issue du scrutin. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que les articles 86 et 87 soient modifiés de manière à ce que les fonds de campagne des perdants ne soient pas retirés et distribués aux vainqueurs.

43. Les articles 89 et 90 réglementent l'utilisation de fonds privés pour les campagnes électorales. Les partis représentés au Parlement disposent déjà de fonds de campagne, en raison des largesses que leur accorde l'Assemblée conformément aux articles 86 et 87 du Code. Comme indiqué au paragraphe 41 ci-dessus, les partis extraparlamentaires ne reçoivent pas de fonds publics et ne peuvent compter que sur des dons privés. Par conséquent, l'impact des articles 89 et 90 est moins fort sur les partis présents au Parlement que sur les autres. L'article 90(3) limite les dépenses de campagne en les plafonnant à dix fois le montant le plus élevé de fonds publics octroyés à un parti siégeant au Parlement. Le problème de cette formule est que les partis représentés au Parlement peuvent créer un plafonnement inapproprié en réduisant le montant des financements publics qu'ils prélèvent sur le budget de l'État. Pour les candidats désignés par un groupe d'électeurs, l'article 90(4) prévoit un plafond de dépenses égal à cinquante pour cent (50 %) du montant le plus élevé de fonds publics octroyé à un parti siégeant au Parlement. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que ces articles soient revus de façon à veiller à ce qu'ils n'aient pas un impact négatif sur les partis non représentés au Parlement ou sur les candidats libres.

44. L'article 91 du Code régit la vérification des comptes de campagne par la CEC. Un point est inquiétant dans l'article 91(3), qui permet à la CEC de vérifier les données indiquées dans les rapports financiers de campagne. En effet, la CEC, établie par les partis représentés au Parlement, peut contacter les soutiens financiers des partis extraparlamentaires même lorsque aucun fait ne semble justifier une enquête. L'instance de vérification prend contact avec

un bailleur ; celui-ci, en raison de considérations politiques, nie avoir versé le financement ; le parti politique concerné et ses responsables encourent alors des sanctions pénales. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 91(3) soit modifié de façon à prévoir des critères objectifs et non discriminatoires à remplir avant que la CEC ne puisse prendre contact avec les bailleurs de fonds privés.***

D. Administration électorale

La Commission électorale centrale (CEC)

45. L'article 154 de la Constitution albanaise, qui créait la CEC en tant qu'organe constitutionnel, a été supprimé par les amendements constitutionnels du 21 avril 2008. La CEC est désormais uniquement régie par le Code électoral. Il ne s'agit que d'un amendement parmi plusieurs autres adoptés au fil des années dans le cadre du processus de réforme électorale en Albanie. Il convient de reconnaître que cette série d'amendements pourrait nettement contribuer à réduire l'environnement fortement politisé de l'administration électorale constaté lors des élections passées en Albanie. Bien que le présent avis conjoint ne prétende pas offrir un historique complet des modifications de l'administration électorale en Albanie, on peut dire que l'effet cumulé de ces amendements devrait favoriser une administration électorale plus efficace et plus professionnelle. Deux points demandent cependant à être rappelés. Premièrement, même si la Constitution ne le mentionne pas, l'existence de commissions électorales indépendantes et impartiales à tous les niveaux est l'une des pierres angulaires d'un scrutin démocratique¹⁹. Deuxièmement, le professionnalisme n'empêche pas d'associer les partis politiques au processus de nomination ; les professionnels ne sont pas toujours indépendants des forces politiques, dans la mesure où ils sont parfois nommés ou désignés par des organes politiques ; par ailleurs, les membres apolitiques ne vont pas automatiquement agir de manière professionnelle par la seule vertu de leur nomination non partisane.

46. L'article 12 du Code électoral établit une CEC composée de sept membres, élus pour un mandat de quatre ans renouvelable. L'article 14 régit l'élection des membres de la CEC, l'article 15 celle de son président. Ces deux articles visent à établir une CEC dans laquelle quatre membres, dont le président, sont proposés par la majorité parlementaire et trois membres sont proposés par l'opposition parlementaire. Tous les membres sont élus par l'Assemblée, et le processus de nomination compte plusieurs étapes qui permettent de faire participer les groupes parlementaires et leurs présidents²⁰.

¹⁹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.3.1.

²⁰ Aux termes de l'article 14, « 1. L'Assemblée albanaise élit les membres de la CEC selon la procédure suivante :

a) deux membres sont proposés par le parti de la majorité parlementaire qui détient le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée albanaise, et deux membres par le parti de l'opposition parlementaire qui détient le plus grand nombre de sièges ;

b) au cours de la phase de sélection, les entités proposant présentent au moins deux candidatures pour chaque fonction vacante. Les présidents des groupes parlementaires des entités proposant sélectionnent, de façon collégiale, quatre candidatures conformément aux critères énoncés à l'alinéa (a) du présent paragraphe. Les entités proposant désignées à l'alinéa (a) sélectionnent une candidature de chaque sexe ;

c) les candidatures retenues conformément à l'alinéa (b) du présent paragraphe sont soumises à l'Assemblée pour approbation ;

ç) le cinquième membre de la CEC est élu parmi les candidats proposés par des regroupements de députés des partis de la majorité parlementaire, à l'exception du plus grand parti de la majorité. Le sixième membre de la CEC est élu parmi les candidats proposés par des regroupements de députés des partis de l'opposition parlementaire, à l'exception du plus grand parti de l'opposition. Les regroupements présentent une liste d'au moins deux candidats pour la fonction vacante concernée.

La liste de candidats ayant remporté le plus grand nombre de signatures de soutien de la part des députés, respectivement des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, y compris les députés des deux plus grands partis de chaque groupe, est soumise au vote de l'Assemblée. Si deux listes ou plus remportent le

47. D'après l'article 14 tel que traduit, les six membres de la CEC (sauf le président) sont élus selon les étapes suivantes : premièrement, il existe quatre « entités proposant ». Ce sont : 1) « le parti de la majorité parlementaire qui détient le plus grand nombre de sièges », qui propose deux membres ; 2) « le parti de l'opposition parlementaire qui détient le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée », qui propose deux membres ; 3) « les groupes de députés des partis de la majorité parlementaire, à l'exception du plus grand parti de la majorité », qui proposent un membre, et 4) « les groupes de députés des partis de l'opposition parlementaire, à l'exception du plus grand parti de l'opposition », qui proposent un membre.

48. Des règles différentes s'appliquent à l'élection des quatre membres proposés par les plus grands partis de la majorité et de l'opposition et à celle des deux membres proposés par les groupes majoritaires / d'opposition moins importants. Concernant les quatre premiers membres, l'article 14 prévoit ce qui suit :

b) au cours de la phase de sélection, les entités proposant présentent au moins deux candidatures pour chaque fonction vacante. Les présidents des groupes parlementaires des entités proposant sélectionnent, de façon collégiale, quatre candidatures conformément aux critères énoncés à l'alinéa (a) du présent paragraphe. Les entités proposant désignées à l'alinéa (a) sélectionnent une candidature de chaque sexe.

49. Le texte ci-dessus distingue deux étapes : la proposition et la sélection. Il peut être sujet à différentes interprétations. Concernant l'étape de proposition, les députés des entités proposant pourraient présenter autant de candidats qu'ils le souhaitent, mais sans descendre en dessous de deux candidats pour chaque fonction à pourvoir. Il doit donc y avoir au moins huit candidats. Ensuite, semble-t-il, les deux présidents des entités proposant, c'est-à-dire les présidents des groupes parlementaires du plus grand parti de la majorité et du plus grand parti de l'opposition, réduisent « de façon collégiale » le nombre de candidats à quatre. Dans la pratique, cela permet au principal parti d'opposition de choisir deux noms sur une liste proposée par le principal parti de la majorité, et inversement. Il est difficile de comprendre si le critère « une candidature de chaque sexe » s'applique au choix des quatre candidats restants ou uniquement au choix effectué par les entités proposant conformément à l'alinéa (a) de l'article 14. Cependant, on pourrait avancer que l'expression « une candidature de chaque sexe » signifie que chaque entité proposant pour les quatre premières nominations pourvoit deux fonctions à la CEC occupées l'un par une femme et l'autre par un homme, si bien que deux femmes devraient siéger à la CEC, car il y aurait deux femmes parmi les quatre candidats restants.

50. A l'étape suivante, aux termes de l'article 14, « les candidatures retenues conformément à l'alinéa (b) du présent paragraphe sont soumises à l'Assemblée pour approbation ». Le texte ne précise cependant pas la procédure à suivre. Il est à supposer que chaque candidature est soumise au vote et que chaque candidat recueillant au moins 71 voix à l'Assemblée est approuvé. L'article 14 ne dit rien de la marche à suivre en cas de rejet d'une candidature. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que ces deux points soient clarifiés.***

51. L'article 14 passe ensuite à l'élection des deux membres restants de la CEC qui se fait en trois étapes : nomination de listes par des groupes de députés, collecte de signatures de soutien aux listes et vote. Le droit de nommer les candidats aux deux sièges restants à la CEC revient aux regroupements de députés des partis politiques moins importants de la majorité et de l'opposition à l'Assemblée. Le terme de « regroupement » utilisé dans le Code ne renvoie

même nombre de signatures de soutien, toutes les candidatures figurant sur ces listes sont soumises au vote de l'Assemblée.

2. Le vote destiné à élire les membres de la CEC conformément au présent article se déroule en une seule journée ».

pas aux groupes parlementaires, mais à tout regroupement d'au moins deux députés qui peuvent appartenir à des groupes parlementaires différents, à l'exception de ceux des deux plus grands partis, du moment qu'ils sont du même côté de l'éventail politique. Concernant ces deux fonctions à la CEC, « les regroupements présentent une liste d'au moins deux candidats pour la fonction vacante concernée ». La pertinence de l'expression « au moins deux candidats » n'est pas certaine, puisqu'il ne reste que deux sièges à pourvoir et que le vote porte sur des « listes de candidats ». Il n'y a pas d'obligation concernant le sexe des candidats pour ces deux fonctions. Le texte de l'article 14 se poursuit ainsi :

« La liste de candidats ayant remporté le plus grand nombre de signatures de soutien de la part des députés, respectivement des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, y compris les députés des deux plus grands partis de chaque groupe, est soumise au vote de l'Assemblée. Si deux listes ou plus remportent le même nombre de signatures de soutien, toutes les candidatures figurant sur ces listes sont soumises au vote de l'Assemblée ».

52. Le nombre de listes présentées par les regroupements de députés n'est pas limité. Seules les listes obtenant le plus de signatures de soutien dans chaque camp politique sont soumises au vote de l'Assemblée. Bien que les principaux partis de la majorité et de l'opposition parlementaires ne participent pas à la présentation des listes de candidats, ils prennent part au soutien par signatures et au vote de l'Assemblée, ce qui leur donne une influence considérable sur le choix des députés, membres des petits partis alliés avec eux, qui remporteront finalement les cinquième et sixième sièges à la CEC. L'Assemblée, si l'on se réfère au texte, vote ensuite pour ou contre les personnes figurant sur les listes qui ont obtenu le plus de signatures dans chaque camp politique, c'est-à-dire sur au moins deux noms pour chacun des deux sièges restants. En cas d'égalité entre le nombre des signatures de soutien, le vote de l'Assemblée porte sur toutes les personnes figurant sur ces listes.

53. L'élection du président de la CEC est relativement simple. D'abord, « le groupe parlementaire du plus grand parti de la majorité parlementaire propose à l'Assemblée une liste d'au moins quatre candidatures ». Ensuite, « le groupe parlementaire du plus grand parti de l'opposition parlementaire sélectionne deux candidatures parmi les quatre proposées ». L'Assemblée vote sur les deux candidats restants et le candidat qui « remporte plus de la moitié des voix des députés de l'Assemblée est élu président de la CEC ». Le vice-président de la CEC est élu par la CEC elle-même parmi ses six membres.

54. Le contrôle de l'Assemblée sur la CEC va de l'élection de ses membres à leur révocation. L'ancien Code autorisait l'Assemblée à révoquer un membre de la CEC, mais celui-ci pouvait contester cette décision devant la Cour constitutionnelle. La suppression de ce droit pourrait faciliter les révocations pour motifs politiques. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent qu'il soit envisagé d'accorder un droit de recours aux membres révoqués.***

55. La procédure à suivre en cas de vacance de fonction à la CEC est réglementée par l'article 19. L'article 19(2) dispose que les sièges vacants sont pourvus conformément à la procédure de nomination initiale décrite à l'article 14. Cependant, une phrase de l'article 19(2) est à l'origine d'une certaine confusion : « Autrement, les candidatures sont proposées par le parti politique qui remplit les critères de classement et d'affiliation ». On suppose que le terme « autrement » se réfère aux changements possibles dans l'ordre des différents groupes politiques du Parlement et dans les affiliations des parlementaires ; toutefois, cette disposition pourrait être clarifiée.

56. Conformément à l'article 19(3), si le mandat d'un membre de la CEC s'achève prématurément pendant une période électorale, ce membre doit être remplacé par l'Assemblée dès que possible, dans tous les cas 48 heures au maximum après que le siège est devenu vacant. Cela signifie que l'Assemblée doit siéger dans les deux jours suivant la fin du mandat

(samedi et dimanche compris). Avant cette session, il faut trouver les candidats à la CEC et s'assurer qu'ils sont disposés à prendre leurs fonctions presque immédiatement. Une telle procédure pourrait être difficile à appliquer dans un délai si court. Il pourrait sembler judicieux de revoir la procédure de remplacement des membres de la CEC. La nomination provisoire de membres suppléants serait l'une des solutions possibles. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que cette réglementation soit réexaminée.

57. L'article 19(5) prévoit une procédure spéciale de nomination des membres de la CEC « si le mandat de la CEC s'achève au cours des neuf derniers mois précédant la fin du mandat de l'Assemblée ». La nomination se déroule alors conformément aux articles 14 et 15 « en conservant toujours la représentation politique dans des proportions égales ». Bien que cette expression supplémentaire soit assez vague, il semblerait que la modification des alliances politiques au sein de l'Assemblée modifie également le droit de nommer les membres de la CEC, mais uniquement dans les cas où la totalité de la CEC est renouvelée en vertu de l'article 19(5). **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que la formulation originale de cette disposition soit vérifiée pour veiller à ce qu'elle reflète l'intention du législateur.

58. En vertu de l'article 23 du Code électoral, la CEC peut publier des « actes », qui peuvent être soit des « décisions » soit des « instructions ». L'article 23(3) impose que tous les « actes normatifs » fassent l'objet d'un vote de la part de la CEC. L'article 24 régit le processus de vote pour les décisions de la CEC. Bien que le terme d'« instruction » n'apparaisse pas dans l'article 24, son paragraphe 1 mentionne les « actes de nature normative visant à réglementer des questions relatives aux élections ». **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** qu'il soit envisagé de modifier l'article 24 pour indiquer expressément que les « instructions » sont soumises aux règles de vote. En outre, il devrait être envisagé de modifier l'article 24 pour définir plus en détail le contenu des décisions de la CEC. L'article 144, qui régit la teneur des décisions de la CEC sur les recours électoraux, est un bon exemple. L'article 24 pourrait être modifié de façon à demander que toutes les décisions de la CEC comprennent un exposé factuel des circonstances visées et une analyse juridique sous-tendant la décision.

59. L'article 18(1) définit les critères d'expiration du mandat d'un membre de la CEC. En vertu de l'alinéa a) de cette disposition, le mandat d'un membre expire si ce membre entreprend une activité politique. En vertu de l'alinéa d), le mandat d'un membre expire si celui-ci, à travers ses actions ou son absence d'action, menace les travaux de la CEC concernant la préparation, la supervision, la direction et la vérification de tous les aspects des élections et des référendums ainsi que la proclamation de leurs résultats. Bien que ces dispositions soient appropriées en elles-mêmes, elles peuvent laisser la porte ouverte à des pratiques arbitraires. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que les motifs de révocation soient définis plus clairement.

60. En vertu de l'article 23(5), les actes normatifs de la CEC entrent en vigueur après publication au Journal officiel sauf dans les cas où les circonstances imposent une entrée en vigueur immédiate, et les autres actes entrent en vigueur dès leur adoption. Cette disposition devrait être revue. Des normes non publiées pourraient éventuellement s'appliquer, en tant qu'instructions, aux membres des instances électorales territoriales, mais le principe de l'État de droit n'autorise pas l'application de normes qui ne sont pas publiées. Les responsabilités et les sanctions, en particulier (articles 168 à 176), ne peuvent être mises en œuvre sans avoir été publiées.

61. Enfin, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent de nouveau qu'une approche partisane de l'administration électorale – un système dans lequel les intérêts des partis passent avant l'objectif commun consistant à organiser un scrutin conforme aux normes internationales – n'est pas propice à des élections démocratiques ; ils

recommandent d'envisager une simplification encore plus grande des mécanismes de prise de décision de la Commission électorale centrale afin d'éviter les impasses parfois inhérentes à la prise en considération d'intérêts partisans.

Commissions de zones d'administration électorale (CZAE)

62. Les commissions électorales de l'échelon directement inférieur à la CEC sont les commissions de zones d'administration électorale (CZAE). Elles fonctionnent pour toutes les élections, ce qui est une nouveauté de ce Code²¹. La zone géographique couverte par une CZEA ne devrait pas être confondue avec celle couverte par une zone électorale dans le sens de circonscription, à savoir, pour les élections législatives, le niveau administratif de la région. Aux termes de l'article 27(2) du Code, la juridiction territoriale d'une zone d'administration électorale « est, en règle générale, la même que celle du district administratif, conformément à la loi réglementant l'organisation territoriale de la République d'Albanie ». L'article 27(2) dispose également que les districts administratifs comprenant plus de 70 000 habitants en droit de voter sont subdivisés, et que les municipalités de plus de 40 000 habitants en droit de voter constituent une zone d'administration électorale en elles-mêmes si le nombre total de citoyens en droit de voter au niveau du district administratif dépasse 70 000. En outre, dans les municipalités comptant plus de 100 000 habitants en droit de voter, la CEC peut établir deux zones d'administration électorale. Pour la municipalité de Tirana, chaque arrondissement constitue une zone d'administration électorale à part.

63. Une liste des CZAE figure en annexe au Code électoral ; 66 zones d'administration électorale y sont définies. Les 66 CZAE correspondantes sont destinées à remplir les tâches auparavant assumées par les 100 commissions électorales de zone pour les élections nationales. Il est également entendu que pour l'élection des unités de gouvernement local, les 66 CZAE accompliront les tâches qui revenaient auparavant aux commissions électorales locales, qui étaient au nombre d'une par unité de gouvernement local (384 en 2007). Chaque CZAE devra organiser des élections dans plus de six unités de gouvernement local en moyenne. Cela pourrait représenter un défi compte tenu des tâches concernées, en particulier l'enregistrement des candidats et des listes, la vérification des signatures, la mise en place du matériel électoral, l'organisation du décompte des voix pour plusieurs unités de gouvernement local dans un seul centre etc.

64. Aux termes de l'article 27(5), « les CZAE sont créées par la CEC au moins neuf mois avant la fin du mandat de l'Assemblée, sur la base du nombre de citoyens en droit de voter au dernier jour de la période électorale pour la fixation de la date du scrutin, conformément aux informations fournies par la Direction générale de l'état civil (DGEC) ». Le membre de phrase « au dernier jour de la période électorale pour la fixation de la date du scrutin » est confus et devrait être clarifié.

65. Une CZAE se compose de sept membres et d'un secrétaire, nommés par la CEC. Deux membres sont proposés par « le plus grand parti de la majorité parlementaire », deux par « le plus grand parti de l'opposition parlementaire » ; un membre est proposé par « le deuxième parti de la majorité parlementaire » et un par « le deuxième parti de l'opposition parlementaire »²². Si ce processus de nomination n'aboutit pas à un « équilibre politique »,

²¹ Dans les versions précédentes du Code, des commissions électorales de zone étaient créées pour les élections législatives et des commissions électorales locales pour les élections locales.

²² Article 29(4) : « Le classement des partis aux fins de la répartition des sièges d'une CZAE, conformément à la définition du présent article, se fonde sur le nombre de mandats remportés par le parti politique lors des élections législatives précédentes. Dans le cas d'élections locales, le classement se fonde sur le nombre de voix remportées dans tout le pays par les partis représentés au Parlement lors des élections précédentes des conseils locaux. Si deux partis ou plus ont le même nombre de sièges et qu'il est impossible de trancher, leur classement se fonde sur le nombre de voix remportées dans tout le pays. Si deux partis ou plus ont le même nombre de voix, la CEC arrête le classement par tirage au sort ».

l'article 29(1) prévoit que « des candidatures du principal parti viennent compléter le groupe concerné jusqu'à ce qu'un équilibre politique entre majorité et opposition soit atteint ».

66. Dans une moitié des CZAE, le septième membre est proposé par « le premier parti de la majorité parlementaire » et dans l'autre moitié, par « le premier parti de l'opposition parlementaire ». La répartition des membres ainsi élus repose sur des critères objectifs, à savoir (1) une « sélection au hasard » et (2) une « répartition égale sur le territoire électoral ». Dans les CZAE dont le septième membre appartient au principal parti de la majorité parlementaire, l'un des membres de la CZAE représentant le principal parti de la majorité parlementaire est élu président et pour l'autre moitié, le président est élu parmi les membres représentant le principal parti de l'opposition parlementaire. Le vice-président est du camp politique opposé à celui du président. Le secrétaire de la CZAE est proposé par le parti qui propose le vice-président.

67. Comme pour le processus de nomination de la CEC, les deux plus grands partis politiques sont tenus de nommer des femmes membres des CZAE. Le texte dispose que: « L'un des deux sexes doit représenter 30 % des membres proposés respectivement par le plus grand parti de la majorité et par le plus grand parti de l'opposition ».

68. L'article 32(2) permet aux partis politiques ayant nommé un membre d'une CZAE de remplacer ce membre. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà critiqué cette disposition du Code. L'aptitude des partis politiques à contrôler les actions des personnes qu'ils ont nommées dans les commissions électorales, en vertu de leur pouvoir illimité de nommer et de révoquer discrétionnairement les intéressés, gêne considérablement l'instauration d'une administration électorale dotée d'un mode de fonctionnement professionnel, non partisan et efficace. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est clair sur ce point : « Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés²³ ». La possibilité de remplacer arbitrairement les membres de commissions électorales sans raison juridique pose également un problème de compatibilité avec les normes internationales et européennes.

69. L'article 32 du Code prévoit déjà de nombreux cas autorisant la révocation de membres de CZAE qui ne remplissent pas leur devoir conformément à la loi et aux réglementations subsidiaires adoptées en vertu de la loi. Si une telle situation se présente, un parti politique peut la porter à l'attention de la CEC et nommer un nouveau membre, dans un délai approprié avant la date de révocation prévue. Ainsi, outre les préoccupations exprimées au paragraphe 61 ci-dessus, la disposition en question n'est pas nécessaire dans la pratique.

70. L'organisation des scrutins par l'administration électorale devrait être professionnelle et efficace. Les révocations arbitraires de membres de commissions électorales, non justifiées par le manquement aux obligations légales, ne facilitent pas une telle organisation. Au contraire, les révocations arbitraires gênent la continuité des processus électoraux et sont en contradiction avec les autres changements positifs apportés par le Code à la réglementation de l'administration électorale.

71. Bien que l'appartenance à une CZAE soit temporaire et que les CZAE ne soient pas des organismes permanents, ces commissions restent une institution importante de la République d'Albanie lorsque des élections sont organisées. Ainsi, les personnes occupant un poste au sein d'une CZAE doivent être complètement libres d'influences ou de pressions politiques. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, conformément aux principes internationaux et européens et au Code de bonne conduite en matière électorale, que le Code électoral soit 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.***

²³ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II 3.1 f).

72. Comme relevé dans les avis de 2004 et 2007 et dans les rapports d'observation d'élections, l'administration électorale a été fortement politisée en Albanie. Ce fort degré de politisation devrait être réduit par l'effet cumulé des amendements apportés au Code, dont en particulier la diminution du nombre de commissions électorales et de membres de ces commissions.

Commissions de bureau de vote (CBV)

73. En vertu de l'article 36 du Code, la composition des commissions de bureau de vote (CBV) obéit aux modalités et aux critères définis à l'article 29 pour les CZAÉ, à l'exception de l'obligation de mixité de trente pour cent (30 %) énoncée à l'article 29(1). Les préoccupations évoquées ci-dessus concernant les CZAÉ s'appliquent donc également aux CBV. L'inquiétude à propos des dispositions juridiques autorisant un parti politique ayant nommé une personne membre d'une CZAÉ à révoquer et à remplacer cette personne concerne aussi les CBV, puisqu'une disposition comparable de l'article 39(2) autorise le remplacement arbitraire d'un membre d'une CBV. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 39(2) du Code soit modifié de la même manière que recommandé pour l'article 32(2).**

74. Il est à relever que l'article 42, qui réglemente les réunions et les décisions des CBV, ne prévoit pas d'obligation de quorum. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 42 soit modifié pour inclure une obligation de quorum.**

E. Observateurs et transparence

75. Les dispositions concernant les observateurs figurent maintenant aux articles 6 et 7, qui ont remplacé les articles 18 et 19. Les articles 6 et 7 accordent des droits importants aux observateurs, y compris le droit de vérifier le matériel et les documents électoraux. Le Code électoral dispose que l'on peut déposer un recours quand la demande d'accréditation d'un observateur est rejetée.

76. Le nouvel article 6 modifie le critère donnant droit à l'accréditation pour les organisations non gouvernementales albanaises et étrangères, ainsi que pour les organisations internationales. Auparavant, l'accréditation était accordée aux organisations « spécialisées ou engagées dans le domaine de la protection des droits de l'homme ». Le nouvel article 6 permet d'accréditer des organisations « spécialisées ou engagées dans le domaine de la bonne gouvernance et de la démocratisation ». Il est difficile de savoir dans quelle mesure ce changement limitera – si tant est qu'il la limite – la capacité des groupes d'observateurs, nationaux et internationaux, à obtenir l'accréditation. Le nouveau critère d'accréditation semble plus restrictif, si bien qu'il est possible que cette modification ait un impact négatif sur la transparence de l'ensemble des processus électoraux. Si une organisation qui aurait reçu l'accréditation en vertu de l'ancien Code se voit refuser le statut d'observateur pour les élections de 2009, cet amendement devrait être considéré comme une modification négative. Il est important d'appliquer la disposition de manière large, en estimant que les organisations spécialisées dans la protection des droits de l'homme protègent aussi la démocratisation. Ce point devra être surveillé par les groupes d'observateurs accrédités lors des élections de 2009.

77. L'article 6(1) accorde aux partis politiques le droit de nommer un observateur « pour chaque table du centre de décompte des voix ». L'article 6(3), qui porte sur les observateurs pour les candidats présentés par un comité d'initiative d'électeurs, parle en revanche d'un observateur « par centre de décompte des voix ». **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 6(3) soit modifié pour correspondre à l'article 6(1).**

F. Listes électorales

78. L'établissement des listes électorales est réglementé par les articles 46 à 57 du nouveau

Code. Les listes électorales ont alimenté des controverses au cours des élections passées en Albanie. Ces controverses visaient non seulement l'exactitude des listes, mais aussi les documents d'identité requis pour l'inscription et pour l'identification au moment du vote. Les problèmes dans ce domaine ont été pointés du doigt par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans son rapport d'observation des élections parlementaires en Albanie (3 juillet 2005), qui mentionnait également les problèmes relatifs aux adresses. En raison de la forte défiance qui règne entre les acteurs politiques en Albanie, il a été difficile de départager la perception de la réalité concernant le degré d'« inexactitude » des listes électorales. Indépendamment du fait que le problème soit réel ou apparent, les récents amendements confirment les efforts faits pour améliorer l'exactitude des listes électorales. Conformément aux recommandations précédentes de l'OSCE/BIDDH, le nouveau Code prévoit un système d'inscription des électeurs fondé sur des registres nationaux d'état civil modernisés et informatisés, tenus au sein des bureaux d'état civil locaux. La clé de voûte de cet effort est la création et la mise à jour d'une base de données permanente contenant des informations fiables et exactes sur les citoyens.

79. L'amélioration de la mise à jour et de la qualité des données de base concernant les citoyens devrait également améliorer la qualité des listes électorales. Les nouvelles dispositions du Code électoral prolongent ces efforts. Comme le préoyaient déjà les versions précédentes du Code, une liste électorale préliminaire sera soumise à un processus de révision et de rectification, avant élaboration et diffusion d'une liste définitive. La base juridique nécessaire à l'existence de listes électorales exactes est bien présente ; pour se traduire en réalité, elle requiert une volonté politique, des ressources humaines et un financement approprié. L'administration des prochaines élections déterminera en grande partie l'application effective des nouvelles dispositions du Code électoral.

G. Procédures de vote

80. Il convient de relever la persistance de la préoccupation, exprimée dans les avis de 2004 et de 2007, concernant l'existence d'informations officielles relatives au handicap. La disposition en cause figure à l'article 108(6) du Code électoral, qui régleme le vote des électeurs ne pouvant voter sans assistance. Le paragraphe (6) de l'article 108 exige que ces électeurs soient identifiés dans des documents officiels « indiquant le type et la catégorie du handicap ». Bien que cette disposition puisse viser à aider les électeurs ayant des besoins particuliers à s'acquitter de leurs devoirs électoraux, elle est incompatible avec les normes internationales. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la loi facilite le vote des personnes handicapées sans leur imposer la stigmatisation qui peut être associée à une déclaration officielle de leur handicap.***

81. Il convient également de relever que le nouveau Code ne modifie pas les procédures de vote du personnel de la police et de l'armée. Le Code de bonne conduite en matière électorale conseille que ces personnes votent, dans la mesure du possible, dans le bureau de vote correspondant à leur domicile officiel²⁴. Les avis de 2004 et 2007 recommandaient d'appliquer la règle prévue à l'article 111(2), selon laquelle les intéressés devaient voter à leur domicile, à toutes les élections et non uniquement aux élections locales. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent à nouveau de modifier l'article 111.***

H. Recours devant la CEC contre des décisions des commissions électorales

82. L'article 124 limite le droit de recours devant la CEC contre des décisions prises par des CZAE à tout parti politique (membre ou non d'une coalition), à tout candidat proposé par des électeurs, aux personnes ou partis politiques dont les demandes d'enregistrement comme sujet électoral ont été refusées et aux acteurs contestant le rejet de leur demande d'accréditation

²⁴ Voir, par exemple., Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, point I.3.2.xii.

comme observateurs. Le Code n'autorise pas les recours de la part d'électeurs qui se sont vu refuser le droit de vote ou qui estiment que certaines procédures de vote ont été menées de façon contraire à la loi. Le Code de bonne conduite en matière électorale affirme, au point II.3.3.f, que tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable pourrait être imposé pour les recours déposés par des électeurs contre les résultats des élections. Il convient de rappeler que non seulement le droit d'être élu, mais aussi celui de voter lors d'élections menées conformément à la loi doit être protégé. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que l'article 124 du Code électoral soit modifié et révisé en conséquence.

83. L'article 143(3) précise les délais dans lesquels la CEC doit rendre une décision sur les recours. Il existe deux délais différents : un de dix jours pour les décisions concernant l'approbation des résultats des élections et un de deux jours pour tous les autres recours. Au paragraphe 75 de leur Avis conjoint de 2007 sur les amendements au Code électoral de la République d'Albanie, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitaient que le délai ait été porté à dix jours, ce laps de temps paraissant plus réaliste compte tenu du nombre élevé de recours formés devant la Commission électorale centrale au cours des élections passées. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que le délai de deux jours soit allongé, car la procédure administrative devant la CEC suppose une enquête et qu'il n'est pas possible de demander des documents, prendre contact avec des experts etc. dans un délai aussi bref. En vertu de l'article 144, paragraphe (4), les décisions de la CEC sur les recours doivent être accompagnées des opinions dissidentes ou concordantes. Les membres de la CEC ne peuvent normalement rédiger de telles opinions qu'après avoir pu consulter le texte de la décision. Ainsi, la limite de temps pour l'adoption de la décision est encore plus courte dans la pratique.

I. Recours devant le Collège électoral contre des décisions de la CEC

84. L'article 146 du Code fixe la procédure de sélection des juges siégeant au Collège électoral. Elle est identique à celle du Code électoral précédent (article 163). Le paragraphe (3) donne aux deux plus grands partis de la majorité et de l'opposition parlementaires le droit de refuser l'un des juges sélectionnés par tirage au sort. Dans leurs recommandations communes de 2004, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient déjà critiqué ce privilège et recommandé d'y mettre fin²⁵. L'article 146(3) pose un problème de compatibilité avec le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire²⁶. En vertu de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les États ont l'obligation de garantir l'impartialité des tribunaux et des cours de justice. Comme le relève le Comité des droits de l'homme de l'ONU, cela suppose que les juges soient sélectionnés sans intervention politique, et cette interdiction de l'ingérence politique s'étend à « la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats²⁷ ». Un système accordant à quatre partis politiques en particulier un rôle significatif dans le choix des juges siégeant au Collège électoral est un système qui facilite l'ingérence politique dans la constitution du pouvoir judiciaire, et donc enfreint l'article 14 du PIDCP. En outre, cette disposition est superflue, dans la mesure où un juge peut être contesté et se voir interdire de connaître d'une affaire lorsque les circonstances de l'espèce le justifient²⁸. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH**

²⁵ Voir le paragraphe 109, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, recommandations conjointes du 2 novembre 2004 (avis n°273/2004, CDL-AD(2004)017).

²⁶ Voir les paragraphes 5.12 et 5.13 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et les paragraphes 19.1 et 19.2 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991. Voir aussi la Recommandation n°R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature.

²⁷ Voir l'Observation générale n° 32 du Comité des droits de l'homme de l'ONU (adoptée le 27 juillet 2007), interprétant l'article 14 : droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable (U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007)).

²⁸ Voir l'article 151, l'article 153 paragraphe (2) et l'article 155 paragraphe (2).

recommandent que l'article 146(3) du Code électoral soit modifié et révisé pour être mis en conformité avec l'article 14 du PIDCP.

85. L'article 151(2) régit un certain nombre de cas où un juge peut se voir interdire de connaître d'une affaire. Ces dispositions devraient être comprises dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 paragraphe 1 CEDH.

86. L'article 145 limite le droit de contester une décision de la CEC devant le Collège électoral aux « sujets électoraux ». Toutefois, toute « personne intéressée » a le droit de participer aux procédures engagées devant la CEC ou le Collège. L'article 145 ne reconnaît pas expressément le droit d'une personne intéressée, ayant été pénalisée par une décision de la CEC dans une affaire où elle est partie, de former un recours devant le Collège électoral. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que l'article 145 soit modifié afin d'accorder le droit d'intenter un recours aux électeurs et aux autres parties prenantes au processus électoral qui peuvent avoir un intérêt légitime à engager une telle procédure contre une décision de la CEC (voir aussi le paragraphe 75(a)).

87. Le Code ne prévoit pas la possibilité que le Collège électoral invite des personnes intéressées, mais qui n'étaient pas parties aux procédures devant la CEC, à participer aux procédures devant le Collège. Il est donc possible qu'une personne dont les droits ont été affectés par une décision de la CEC ne dépose pas de recours devant le Collège électoral au motif qu'elle n'a pas été invitée aux procédures devant la CEC ou que sa demande de participer aux procédures conformément à l'article 133(2) a été rejetée. Conformément au point II.3.3.f du Code de bonne conduite en matière électorale cité plus haut, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent** que le Code soit modifié en conséquence.

J. Invalidation et nouvelles élections

88. L'article 160 du Code dispose que les élections sont déclarées invalides « s'il y a eu des violations de la loi ». Bien qu'il soit supposé que le terme de « loi » ne renvoie pas uniquement au Code électoral, mais à la loi au sens large, il pourrait être utile de préciser ce point. L'article 160 prévoit également l'invalidation d'une élection « si le vote n'a pas commencé ou a été suspendu pendant plus de six heures ». Concernant une disposition similaire de l'ancienne version du Code (article 117), dans leur dernier Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la République d'Albanie (CDL-AD(2007)035), la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH suggéraient « d'envisager l'abaissement de cette limite de temps ». **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent cette recommandation.**

89. L'article 160 régit l'invalidation des élections dans les bureaux de vote, et l'article 161 la tenue de nouvelles élections si l'invalidité constatée par le CEC « influence la répartition des mandats dans la zone électorale ou dans tout le pays ». Aux termes de l'article 161(2), « le fait que le nombre d'électeurs qui ont voté ou auraient pu voter dans le ou les bureau(x) de vote où l'élection a été invalidée est égal ou supérieur au nombre de voix requis pour l'attribution d'un mandat dans la zone électorale concernée, sur la base des calculs effectués à partir des votes valables dans la zone électorale, conformément à l'article 162, est considéré comme ayant une influence sur la répartition des mandats à l'Assemblée ». Cette règle semble avoir pour but d'exiger une nouvelle élection « lorsque le nombre d'électeurs qui ont voté ou auraient pu voter dans le ou les bureau(x) de vote où l'élection a été invalidée » est assez important pour modifier, soit (1) les quotients obtenus, soit (2) le classement des quotients obtenus, ce changement faisant attribuer un mandat à un sujet électoral au lieu d'un autre. Si telle est l'intention, elle n'est pas clairement exposée dans la traduction anglaise. Le texte devrait affirmer très clairement que « le nombre de voix requis pour l'attribution d'un mandat dans la zone électorale » doit être déterminé en examinant les possibilités de nouveaux quotients et de reclassements de quotients. En d'autres termes, il ne suffit pas de vérifier la différence entre le

total des voix remportées par chaque sujet électoral. Cette méthode, bien qu'envisageable dans une élection à la majorité simple entre deux concurrents, ne s'applique pas automatiquement aux formules de représentation proportionnelle permettant de classer des quotients issus d'une série de divisions. C'est particulièrement le cas pour le Code, qui applique la méthode *D'Hondt* (diviseurs 1, 2, 3, 4, 5 etc.) à l'attribution initiale des sièges et la méthode *Sainte-Laguë* (diviseurs 1, 3, 5, 7, 9 etc.) à l'attribution des sièges aux partis politiques membres d'une coalition. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 161 soit modifié de façon à définir plus clairement et plus en détail l'application de la règle justifiant l'organisation de nouvelles élections.**

K. Référendums

90. La réforme n'a pas modifié le cadre juridique des référendums. Aux termes des dispositions finales et transitoires de l'article 185, « La partie IX : « Référendums » de la loi n°9087, datée du 19 juin 2003, du « Code électoral de la République d'Albanie », tel que modifié, ainsi que toute partie de ses dispositions relatives à ce sujet demeurent en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi sur les référendums généraux et locaux ». Une récente controverse sur les notions de « référendum constitutionnel » et de « référendum général » donne à penser que certains aspects du chapitre sur les référendums pourraient être clarifiés. Les dispositions relatives aux référendums pourraient être intégrées au Code ou faire l'objet d'une loi spécifique, mais il est recommandé d'éviter tout écart disproportionné entre la conduite des élections et celle des référendums car dans le cas contraire, les membres des commissions électorales auraient besoin d'une formation supplémentaire et des problèmes pourraient survenir plus facilement au moment du vote.

L. Questions techniques de rédaction

91. L'article 9 du Code électoral régit la fixation de la date des élections législatives. Aux termes de l'article 9(1), « Si le mandat de l'Assemblée expire moins de 30 jours avant le début de la période électorale, les élections sont menées au cours de la période électorale précédente ». Il semblerait que, si le mandat de l'Assemblée devait expirer « moins de 30 jours avant le début de la période électorale », la tenue d'élections « au cours de la période électorale précédente » pourrait aboutir à ce que le scrutin ait lieu plusieurs mois avant que la nouvelle Assemblée n'entame son nouveau mandat. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le texte de l'article 9 soit vérifié de façon à s'assurer que le texte original albanais reflète correctement l'intention du législateur.**

92. Aux termes de l'article 9(5) du Code, « Conformément au paragraphe 2 de l'article 104 de la Constitution, les élections doivent avoir lieu 30 jours au moins et 45 jours au plus après la dissolution de l'Assemblée ». Contrairement aux articles 9(4) et 9(6), l'article 9(5) ne mentionne pas le moment précis déclenchant son application. Bien que cet événement déclencheur puisse être déterminé en se référant à l'article 104(2) de la Constitution (dissolution de l'Assemblée après un vote négatif sur une motion de confiance), il serait préférable que le format du texte de l'article 9(5) soit similaire à celui des articles 9(4) et 9(6). **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 9(5) soit modifié de façon à préciser à quel moment correspond la « dissolution de l'Assemblée ».**

93. Le Parlement albanais a adopté en février 2009 la loi n°10066, qui amende la loi n°8952 sur les documents d'identité et modifie le terme officiel désignant les cartes d'identité en « *Letërjofim* », tandis que l'article 105(1)a) et l'article 179 du Code électoral utilisent encore le terme « *kartë identiteti* ». Afin d'éviter toute possibilité de confusion concernant les documents d'identité officiellement valables à utiliser pour l'identification des électeurs avant le vote, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que les dispositions pertinentes du Code soient amendées afin de refléter la terminologie juridiquement valable.**

IV. CONCLUSION

94. Le Code électoral albanais offre une solide base technique pour l'organisation d'élections. Les récents amendements continuent d'améliorer le Code et témoignent de la volonté des autorités albanaises d'améliorer le cadre juridique des élections. Bien que ces amendements poursuivent le processus de réforme électorale, les nouvelles dispositions relatives à la couverture médiatique et au financement de la campagne sont moins convaincantes. Ces domaines pourraient être améliorés par de futurs amendements. Cependant, le fait que le Code puisse encore être amélioré ne devrait pas faire oublier l'engagement et les efforts concrets des autorités albanaises ni les modifications positives apportées au Code au cours des dernières années.

95. 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 conformes aux engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux autres normes internationales en la matière.

96. Il faut toutefois rappeler que la stabilité du droit électoral est importante pour la confiance du public envers le processus électoral²⁹. Par conséquent, des amendements devront être apportés dans l'avenir pour, s'il y a lieu, accroître la conformité du cadre législatif avec les normes internationales, mais dans les autres cas, il convient en principe d'éviter tout nouvel amendement.

²⁹ 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).