



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)037

Avis n° 1049/2021

Or. angl.

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

**ALBANIE**

**MEMOIRE AMICUS CURIAE**

**SUR LA COMPETENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE EN  
MATIERE DE VALIDITE DES ELECTIONS LOCALES  
DU 30 JUIN 2019**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 72<sup>e</sup> réunion (Venise et en ligne, 14 octobre 2021)  
et adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 128<sup>e</sup> session plénière  
(Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Eirik HOLMØYVIK (Membre suppléant, Norvège)  
M. Oliver KASK (Membre, Estonie)  
M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



## I. Introduction

1. Par lettre datée du 9 juillet 2021, M. Vitore Tusha, président de la Cour constitutionnelle d'Albanie, a demandé à la Commission de Venise un avis *amicus curiae* sur trois questions soulevées par la Cour dans le cadre de deux recours déposés par l'Association des municipalités d'Albanie. L'Association conteste la constitutionnalité des élections locales qui avaient eu lieu le 30 juin 2019 et subséquemment la validité de l'élection des maires et des conseillers municipaux qui avaient été élus lors de ces élections. L'Association conteste également les procédures d'enregistrement du parti Bindja Demokratike.

2. Les questions soumises à la Commission de Venise sont les suivantes :

*Question n° 1 : L'article 131, point 1, lettre " e " de la Constitution doit-il être interprété comme une compétence de la Cour constitutionnelle pour statuer sur la constitutionnalité du processus électoral ?*

*Question n° 2 : Les principes de périodicité des élections locales et de pluralisme politique étant prévus comme principes fondamentaux, quelle serait leur interrelation dans une situation où il y aurait un risque de violation de chacun de ces principes ? Lequel pourrait prévaloir sur l'autre ?*

*Question n° 3 : Dans un climat d'incertitude juridique, les actions des autorités publiques et des partis politiques ont-elles violé le droit des électeurs à avoir un choix significatif ? Auraient-ils dû garantir l'intérêt supérieur des électeurs ?*

3. M. Holmøyvik, M. Kask et M. Pinelli ont été les rapporteurs de ce mémoire.

4. Ce mémoire a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 72<sup>e</sup> réunion (Venise et en ligne, 14 octobre 2021) et a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

## II. Portée du présent mémoire

5. La Commission de Venise répondra aux trois questions soumises en proposant des interprétations possibles de la Constitution de l'Albanie et de la législation connexe sur la base des normes et standards internationaux pertinents, y compris les documents de référence de la Commission de Venise. La Commission de Venise s'abstiendra donc de formuler toute interprétation ferme et faisant autorité de la Constitution de l'Albanie et de toute législation connexe. Seule la Cour constitutionnelle d'Albanie peut se prononcer sur l'interprétation finale de la Constitution de l'Albanie.

6. Afin de mettre la présente affaire en perspective, il est utile de noter que la Commission de Venise a rendu, les 11 et 12 octobre 2019, un avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections ("l'avis de 2019")<sup>1</sup>. Il est également pertinent de se référer au contexte de la présente affaire tel que développé dans l'avis de 2019<sup>2</sup>. Le Président de l'Assemblée d'Albanie avait expliqué, lors de cette demande d'avis, que l'Assemblée sollicitait des conseils dans le cadre d'une procédure de mise en accusation contre le Président d'Albanie parce qu'il avait annulé/reporté les élections locales finalement organisées le 30 juin 2019. L'avis avait notamment conclu "qu'en l'absence de dispositions juridiques en la matière, le Président ne peut annuler la date d'élections municipales que dans des circonstances

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, Avis sur l'étendue du pouvoir présidentiel de fixation de la date des élections, adopté par la Commission de Venise lors de sa 120<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 octobre 2019) ([CDL-AD\(2019\)019](#)).

<sup>2</sup> Sur la chronologie, voir [CDL-AD\(2019\)019](#), et en particulier le tableau de la section II, para. 7.

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*.<sup>3</sup>

7. Le présent mémoire, comme l'avis de 2019, fait référence aux élections locales de 2019 et touche à la question de leur validité. La portée de l'avis de 2019 était toutefois de nature différente, puisqu'il traitait de la question des pouvoirs du président de fixer la date des élections et concernait une procédure de destitution, alors que le présent mémoire traite de la base constitutionnelle des élections locales de 2019.

### **III. Réponse à la question n° 1 relative à la compétence de la Cour constitutionnelle**

*Question n° 1 : L'article 131, point 1, lettre " e " de la Constitution doit-il être interprété comme une compétence de la Cour constitutionnelle pour statuer sur la constitutionnalité du processus électoral ?*

8. L'article 13 de la Constitution stipule que "[l]e administration locale de la République d'Albanie est fondé sur le principe de la décentralisation du pouvoir et s'exerce selon le principe de l'autonomie locale". Les articles 108 à 115 de la Constitution traitent de l'administration locale dans son ensemble et définissent les organes de l'administration locale, leur fonctionnement et leurs compétences. Plus précisément, l'article 108 (1) de la Constitution stipule que "les communes ou municipalités et les régions sont les unités de l'administration locale" et que "les autres unités de l'administration locale sont régies par la loi", soulignant ainsi leur indépendance vis-à-vis des institutions centrales de l'État.

9. L'article 109 de la Constitution définit les conseils municipaux et les maires en stipulant que "les organes représentatifs des unités de base de l'administration locale sont les conseils, qui sont élus tous les quatre ans par des élections générales directes et au scrutin secret" et que "l'organe exécutif d'une municipalité ou d'une commune est le maire, qui est élu directement par le peuple de la manière prévue au paragraphe 1 du présent article".

10. Selon l'article 131 (1) e) de la Constitution, "[l]a Cour constitutionnelle statue sur : [...] e) les questions ayant un lien avec l'éligibilité et le respect dans l'exercice des fonctions du Président de la République, des députés, des fonctionnaires des organes prévus par la Constitution, ainsi qu'avec la vérification de leur élection. [...]". La disposition établit ainsi la compétence de la Cour constitutionnelle pour traiter de la "vérification de l'élection" et de l'"éligibilité" (admissibilité à l'élection) des "fonctionnaires des organes prévus par la Constitution".

11. Afin d'évaluer si la Cour constitutionnelle est compétente sur la constitutionnalité des élections locales de 2019, il est d'abord nécessaire de clarifier le sens de cette disposition et principalement si l'expression "fonctionnaires des organes prévus par la Constitution" pourrait inclure les élus locaux, tels que ceux qui ont été élus à la suite des élections locales de 2019 pour les municipalités d'Albanie.

12. Dans le cadre de la réforme de dépenalisation de 2015, la loi n° 137/2015 a introduit un nouvel article 6/1 dans la Constitution : "[i]l est interdit d'élire, de nommer ou d'exercer une fonction publique dans l'un des organes prévus par la présente Constitution ou établis par la loi, indépendamment des dispositions prises dans d'autres dispositions de la présente Constitution, si sont vérifiées des circonstances qui portent atteinte à l'intégrité du fonctionnaire public, dans les conditions et les règles fixées par la loi approuvée par les trois cinquièmes de tous les membres de l'Assemblée".

---

<sup>3</sup> [CDL-AD\(2019\)019](#), par. 94.

13. La même réforme a conduit à une modification de l'article 131 (1) e) de la Constitution en ajoutant l'expression "les fonctionnaires des organes prévus par la Constitution".

14. La réforme de dépenalisation a également conduit à l'adoption de la loi n° 138/2015 "Sur la garantie de l'intégrité des personnes élues, nommées ou exerçant des fonctions publiques" en application de l'article 6/1 de la Constitution<sup>4</sup>.

15. Selon l'article 2 de la loi n° 138/2015, intitulée "Interdiction de candidature ou d'élection à de hautes fonctions publiques", "les personnes qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement par une décision de justice définitive, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire de la République d'Albanie, pour les actions énumérées ci-dessous, ne peuvent pas se présenter ou être élues comme membres de l'Assemblée d'Albanie ", maire ou conseiller municipal, et, en tout état de cause, ne peuvent acquérir une fonction par un vote de l'Assemblée, y compris la fonction de Premier ministre ou de membre du Conseil des ministres, ou par un vote des conseils municipaux ou de district [...]."

16. Sur la base de cette disposition et puisque la loi n° 138/2015 met en œuvre l'article 6/1 de la Constitution, la Commission de Venise considère que les conseillers municipaux et les maires sont des fonctionnaires "exerçant [...] une fonction publique dans l'un des organes prévus par la présente Constitution ou établis par la loi" au sens de l'article 6/1 de la Constitution.

17. En outre, en raison de l'adoption simultanée de l'article 6/1 et de l'article 131 (1) e) de la Constitution modifié par la loi n° 137/2015, la Commission de Venise considère que le mot "fonctionnaires" à l'article 131 (1) e) a le même sens que les personnes "exerçant [...] une fonction publique" à l'article 6/1.

18. La question se pose maintenant de savoir si les municipalités sont des "organes prévus par la Constitution" au sens de l'article 131 (1) e). La sixième partie de la Constitution est consacrée à l'administration locale et mentionne les conseillers municipaux et les maires à plusieurs reprises. Si l'article 131 (1) e) doit être compris en conformité avec l'article 6/1 tel que proposé ci-dessus, les organes de l'administration locale sont alors des organes "prévus par la Constitution" et non "établis par la loi".

19. Même à supposer que les collectivités locales soient couvertes par l'article 131 (1) e) de la Constitution, cela n'implique pas *ipso iure* que la Cour constitutionnelle soit compétente pour traiter les litiges électoraux en la matière.

20. La seule disposition constitutionnelle concernant le contrôle de la Cour constitutionnelle sur l'administration locale figure à l'article 115<sup>5</sup>, dont la portée est toutefois étrangère à l'élection de l'administration locale, et ne permet donc pas de répondre à la question.

21. L'article 6 de la Constitution prévoit que "l'organisation et le fonctionnement des organes envisagés par la présente Constitution sont régis par leurs lois respectives, sauf si la présente Constitution en dispose autrement". Comme le Parlement n'a pas adopté de législation prévoyant la procédure devant la Cour constitutionnelle pour les recours électoraux en général

---

<sup>4</sup> La loi n° 138/2015 est principalement fondée sur l'article 6/1 de la Constitution.

<sup>5</sup> Constitution, article 115 :

1. Un organe directement élu d'une collectivité territoriale peut être dissous ou déchargé par le Conseil des ministres en cas de violation grave de la Constitution ou des lois.

2. L'organe dissous ou déchargé peut saisir, dans un délai de 15 jours, la Cour constitutionnelle, auquel cas la décision du Conseil des ministres est suspendue.

3. Si le droit de recours n'est pas exercé dans les 15 jours, ou si la Cour constitutionnelle confirme la décision du Conseil des ministres, le Président de la République fixe une date pour les élections de l'unité locale concernée.

(à l'exception des questions d'éligibilité), la volonté du Parlement d'adopter les amendements à la Constitution ne semble pas impliquer une révision approfondie des mécanismes de recours électoraux prévus par le code électoral.

22. La Commission de Venise observe à cet égard que la loi sur la Cour constitutionnelle - qui a été modifiée en 2016 après l'amendement de l'article 131 (1) e) de la Constitution, réglemente explicitement la procédure concernant le contrôle de l'éligibilité et de la conformité du président de la République (article 64) et des membres du Parlement (article 66). Ces deux compétences préexistaient aux modifications constitutionnelles de 2015. Cependant, cette loi ne prévoit pas de procédure similaire pour les "fonctionnaires des organes prévus par la Constitution", qui ont été ajoutés en 2015.

23. Le code électoral ne mentionne pas non plus de compétence de la Cour constitutionnelle dans le domaine des élections locales. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de recours. Le code électoral prévoit la compétence du Collège électoral de la Cour d'appel de Tirana ("le Collège électoral") pour traiter recours électoraux contre les décisions, ou l'absence de décision, de la CEC<sup>6</sup>, qui ainsi contrôle la légalité des processus électoraux. En outre, selon l'article 158 (5) du code électoral, "[l]a décision du Collège électoral est définitive. Elle ne peut faire l'objet d'aucun recours"<sup>7</sup>.

24. Même en supposant que la compétence de la Cour constitutionnelle en matière d'élections locales puisse être directement déduite de l'article 131 (1) e) de la Constitution, il est logique de déduire qu'elle correspondrait à la compétence concernant le Président et les députés, qui découle du même article 131 (1) e). Avec la prudence requise, ladite compétence peut être vérifiée par les articles 64 et 65 de la loi sur la Cour constitutionnelle, qui portent sur les conditions subjectives d'éligibilité au poste de président ou de député, et ne couvrent pas la validité des élections présidentielles ou parlementaires. De même, une éventuelle compétence de la Cour constitutionnelle sur les élus locaux ne concernerait que la validité des conditions d'éligibilité pour assumer ces fonctions.

25. Le code électoral, qui doit être interprété dans les limites de la Constitution et des compétences qu'elle attribue à la Cour constitutionnelle, ne prévoit pas de compétences distinctes du Collège électoral concernant les différents types d'élections. La législation adoptée par le Parlement, tant le code électoral que la loi sur la Cour constitutionnelle, indique une compréhension et une interprétation communes selon lesquelles la Cour constitutionnelle ne doit pas être un arbitre général des recours en matière électorale. Ces lois témoignent d'une histoire législative et interprétative qu'il convient de prendre en considération. Ainsi, l'expression "la vérification de leur élection" doit être interprétée de manière restrictive, comme couvrant la question du droit d'être élu mais pas toutes les procédures électorales.

26. Cette interprétation semble être soutenue par l'objectif de la réforme de 2015, qui était de décriminaliser les organes élus en garantissant l'intégrité de chacun de leurs membres. Au contraire, la question portée devant la Cour constitutionnelle consiste à vérifier la conformité à la Constitution d'élections locales en tant que telle, à savoir les élections qui ont eu lieu le 30 juin 2019 nonobstant le fait que le président de la République avait décidé de reporter le renouvellement des représentants des collectivités locales en raison de prétendus dangers pour la sécurité publique. Cette question n'a rien à voir avec l'éligibilité des membres individuels des organes mentionnés à l'article 131 (1) e) de la Constitution. Elle concerne plutôt la légitimité de tous les organes qui ont été élus le 30 juin 2019, à savoir une raison objective.

---

<sup>6</sup> Code électoral, article 145.

<sup>7</sup> Code électoral, article 158 - Types de décisions du collège électoral.

27. Même s'il n'y a pas de compétence de la Cour constitutionnelle en matière d'élections locales, aucune règle ne devrait être totalement exempte du contrôle de constitutionnalité. L'article 124 de la Constitution, qui fait de la Cour constitutionnelle l'ultime interprète de la Constitution et faisant autorité, peut être interprété comme s'appliquant au règlement des litiges sur la constitutionnalité de l'ensemble de la législation, y compris dans le domaine électoral. Dans de précédents avis (concernant la Géorgie), la Commission de Venise a mis en garde contre l'exclusion de la législation électorale du contrôle constitutionnel dans son ensemble<sup>8</sup>, même s'il pourrait être justifié que la Cour constitutionnelle ne se penche pas sur la constitutionnalité de la législation électorale pendant la période préélectorale - afin de préserver la stabilité de la loi électorale. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que des élections "libres, égales, générales et périodiques" sont des conditions constitutionnelles de la gouvernance selon l'article 1 (3) de la Constitution.

28. En conclusion, la Commission de Venise est d'avis que les conseillers municipaux et les maires sont des "fonctionnaires des organes prévus par la Constitution" au sens de l'article 131 (1) e) de la Constitution. Toutefois, la compétence de la Cour constitutionnelle ne comprend pas l'examen de la validité des élections locales. Cela n'empêche pas la Cour constitutionnelle d'exercer son contrôle sur la législation électorale.

#### **IV. Réponse à la question n° 2 relative aux principes de périodicité des élections et de pluralisme politique**

*Question n° 2 : Les principes de périodicité des élections locales et de pluralisme politique étant prévus comme principes fondamentaux, quelle serait leur interrelation dans une situation où il y aurait un risque de violation de chacun de ces principes ? Lequel pourrait prévaloir sur l'autre ?*

29. La profonde crise politique qui a précédé les élections locales de 2019 a joué un rôle considérable dans les conditions dans lesquelles les élections se sont déroulées. Les tensions entre des acteurs politiques de premier plan et le boycott des partis d'opposition ont conduit à des élections qui ont eu lieu le 30 juin 2019 avec un seul candidat en lice dans 31 des 61 municipalités d'Albanie. Le président avait d'ailleurs tenté de reporter les élections en arguant que le boycott des partis d'opposition aurait provoqué "une grave crise de représentation dans la vie politique parlementaire" et avait favorisé un dialogue politique entre les partis de la majorité et de l'opposition<sup>9</sup>. Un tel contexte a donc soulevé la question de la périodicité des élections. En outre, le boycott des partis d'opposition a soulevé la question du pluralisme politique et du choix des électeurs (voir la question n° 3).

30. Telle qu'elle est présentée, la question n° 2 suggère que les principes de périodicité des élections et de pluralisme politique pourraient être potentiellement en conflit et que, dans une telle situation, l'un devrait primer sur l'autre. D'un point de vue juridique, une telle approche binaire semble rarement, pour ne pas dire pas du tout, applicable.

---

<sup>8</sup> Voir par exemple : Commission de Venise, Avis sur le projet de Constitution révisée de la Géorgie, adopté par la Commission de Venise à sa 111<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 juin 2017) ([CDL-AD\(2017\)013](#)), para. 76 ; Avis sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée par le Parlement de la Géorgie en deuxième lecture le 23 juin 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 112<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017) ([CDL-AD\(2017\)023](#)), para. 44.

<sup>9</sup> Le président a publié le 10 juin 2019 le décret n° 11199 (CDL-REF(2019)021) annulant le décret n° 10928 du 5 novembre 2018 qui avait fixé la date des élections au 30 juin 2019. Ce décret n° 11199 a été publié au journal officiel. Le président a expliqué avoir pris cette décision lorsqu'il a constaté que les partis d'opposition n'avaient pas enregistré leurs candidats devant la Commission électorale centrale et a estimé que cela provoquait "une grave crise de représentation dans la vie politique parlementaire", ajoutant que "l'Albanie [traversait] une grave crise constitutionnelle". ([source](#)).

31. La Constitution de l'Albanie stipule que "l'Albanie est une république parlementaire" et que "la gouvernance est basée sur un système d'élections libres, égales, générales et périodiques"<sup>10</sup>. La Constitution stipule également que "[l]a souveraineté dans la République d'Albanie appartient au peuple"<sup>11</sup>. La Constitution de l'Albanie pose ainsi les principes des élections périodiques et de la démocratie, et donc de la pluralité politique, qui est une condition *sine qua non* de tout régime démocratique.

32. En droit international, les élections périodiques sont encadrées, par exemple, par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 25 (b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>12</sup>. En ce qui concerne les organes de l'administration locale, la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe prévoit, dans son article 3<sup>13</sup>, l'élection d'un organe représentatif de l'administration locale. Il est évident que, dans un système démocratique où les organes élus sont responsables devant les électeurs, un tel organe représentatif doit être élu périodiquement.

33. La Convention européenne des droits de l'homme et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>14</sup> prévoient tous deux une marge d'appréciation pour décider de la périodicité des élections si l'objectif des élections n'est pas compromis.

34. Dans l'affaire *Timke c. Allemagne*, la Commission européenne des droits de l'homme a expliqué la notion d'élections libres tenues "à intervalles raisonnables" issue de l'article 3 du Protocole n° 1 de la manière suivante : "Selon la Commission, la caractère régulier des intervalles entre les élections au parlement doit s'apprécier à la lumière de l'objet de ces élections, c'est-à-dire garantir que les idées des représentants du peuple traduisent les évolutions fondamentales de l'opinion dominante."<sup>15</sup>

35. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise stipule que "[l]es élections doivent avoir un caractère périodique"<sup>16</sup>. En outre, la Commission a déclaré dans son Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant les états d'urgence : Réflexions que "[e]n temps normal, des élections doivent être organisées régulièrement. [...] Le report d'élections, qui porte atteinte à ce caractère régulier, doit être prévu par la loi, nécessaire compte tenu des circonstances, et proportionné"<sup>17</sup>.

---

<sup>10</sup> Constitution, article 1, respectivement para. 1 et 3.

<sup>11</sup> Constitution, article 2 (1).

<sup>12</sup> [PIDCP](#), Article 25 : Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des distinctions mentionnées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...] b) De voter et d'être élu au cours d'élections périodiques honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant la libre expression de la volonté des électeurs ; [...].

<sup>13</sup> Conseil de l'Europe, Charte européenne de l'autonomie locale. Strasbourg, 15.X.1985. Série des traités européens - n° 122. Article 3 - Concept de l'autonomie locale :

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

<sup>14</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), Ligne directrice I.6. Voir également le para. 57 du rapport explicatif.

<sup>15</sup> Commission européenne des droits de l'homme, *Timke c. Allemagne*, requête n° 27311/95, 11 septembre 1995.

<sup>16</sup> Commission de Venise, Rapport sur le code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), Ligne directrice I.6.

<sup>17</sup> Commission de Venise, Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence : Réflexions, pris en note par la Commission de Venise le 19 juin 2020 par procédure écrite en remplacement de la 123<sup>e</sup> session plénière ([CDL-AD\(2020\)014](#)), para. 92.



36. En outre, la Commission de Venise a noté dans son Rapport sur le choix de la date d'une élection que "le choix de la date des élections n'est pas [...] un pouvoir discrétionnaire puisque la Constitution ou la loi électorale prévoient dans quelle période les élections doivent se tenir."<sup>18</sup>

37. La Constitution de l'Albanie énonce le principe d'élections périodiques comme une règle constitutionnelle obligatoire dans son article 109 (1) selon lequel "[l]es organes représentatifs des unités de base de l'administration locale sont les conseils, qui sont élus tous les quatre ans par des élections générales directes et au scrutin secret"<sup>19</sup>, tandis que l'article 65 prescrit des élections parlementaires tous les quatre ans.

38. Dans la plupart des démocraties, le chef de l'État est responsable de la publication de la date des élections, comme c'est le cas en Albanie pour les différents types d'élections<sup>20</sup>. La décision prise par le Président de reporter la date des élections locales de 2019 reflète la conviction que, en raison des tensions affectant le climat politique avec les dangers qui en découlent pour une gestion pacifique des élections, la décision de publier la date des élections locales ne devrait pas être prise à la date d'expiration des organes de l'administration locale mais plus tard. Dans un tel cas, la décision du Président de reporter les élections pourrait engendrer un conflit entre le principe selon lequel les élections, qu'elles soient nationales ou locales, doivent avoir lieu périodiquement d'une part, et le principe du pluralisme politique d'autre part.

39. La Commission de Venise a déclaré dans son avis de 2019 sur l'étendue du pouvoir du président de fixer la date des élections que "[s]ans élections périodiques, la gouvernance des collectivités locales autonomes n'aurait pas la légitimité nécessaire." La Commission a ajouté que "[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." La Commission a ajouté que "[l]a 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."<sup>21</sup>

40. Toutefois, la Commission de Venise a également souligné que "[l]e 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."<sup>22</sup>

41. Ni dans son Code de bonne conduite en matière électorale, ni dans d'autres rapports ou avis, la Commission de Venise n'a indiqué de ligne directrice demandant aux États membres de réglementer le report des élections dans une situation de boycott. Comme la Commission de Venise l'a souligné dans son Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'urgence : Réflexions, "[u]ne véritable campagne, accompagnée d'un réel débat public, est aussi essentielle à des élections démocratiques que la possibilité de voter."<sup>23</sup> En outre, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déclaré

---

<sup>18</sup> Commission de Venise, Rapport sur le choix de la date d'une élection ([CDL-AD\(2007\)037](#)), para. 10.

<sup>19</sup> Constitution, article 109 (1).

<sup>20</sup> Constitution, article 92 gj.

<sup>21</sup> Commission de Venise, Avis sur les pouvoirs du président de fixer les dates des élections ([CDL-AD\(2019\)019](#)), respectivement para. 72, 74 et 75.

<sup>22</sup> [CDL-AD\(2019\)019](#), par. 98.

<sup>23</sup> Commission de Venise, Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : Réflexions, pris en note par la Commission de Venise le 19 juin 2020 par procédure écrite en remplacement de la 123<sup>e</sup> session plénière ([CDL-AD\(2020\)014](#)), para. 96.



dans leur avis conjoint de 2021 sur les amendements au code électoral, à la loi sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du Parlement de Géorgie que "[s]i le boycott parlementaire est un moyen légitime d'exprimer son désaccord dans le discours politique, des boycotts longs et étendus peuvent entraver tout dialogue parlementaire significatif et pourraient avoir un impact sur le droit à la participation politique du peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus"<sup>24</sup>.

42. Néanmoins, un tel report des élections locales de 2019 n'avait pas de base légale car aucun pouvoir de ce type n'existait pour le Président. En l'absence de disposition juridique sur la question, le président ne peut annuler les élections des organes des collectivités locales que dans une situation qui répond aux critères de prise de mesures d'urgence. Même dans ce cas, le président a besoin d'une base juridique spécifique - *ad hoc* - pour reporter les élections<sup>25</sup>. Le Président de l'Albanie ne peut pas s'approprier les pouvoirs du Parlement sur une base *ad hoc* et légiférer pour un tel report. La Commission de Venise a donc estimé que le président de la République d'Albanie avait outrepassé ses compétences selon la Constitution en reportant les élections locales de 2019.

43. Le présent mémoire ne s'écarte pas de ces déclarations antérieures.

44. En ce qui concerne le principe du pluralisme politique, la tenue d'élections à intervalles raisonnables n'est qu'une des nombreuses mesures interdépendantes visant à produire du pluralisme dans un système politique et dans la société. Comme le note la Commission de Venise dans ses Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, "le pluralisme est indispensable pour garantir aux individus un choix réel au niveau de leurs affiliations politiques et de leur vote le jour du scrutin"<sup>26</sup>.

45. Le principe du pluralisme politique dépend dans une large mesure du cadre constitutionnel et des choix législatifs effectués, tels que le choix du système électoral ou les règles d'éligibilité pour se porter candidat. Les pouvoirs publics ont la responsabilité d'assurer des élections démocratiques en garantissant le respect des droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et d'association, ainsi qu'en fournissant une infrastructure pour le débat public en réglementant les partis politiques et les médias.

46. Le pluralisme politique repose également sur les partis politiques eux-mêmes. Ils doivent être libres de décider de leur participation aux élections et, en fin de compte, de l'influence qu'ils exercent pour offrir un choix significatif aux électeurs le jour du scrutin.

47. En conclusion, les principes de périodicité des élections et de pluralisme politique ne sont pas susceptibles d'entrer en conflit *per se* l'un avec l'autre puisqu'ils sont exprimés dans des types de règles très différents. Le pluralisme peut être un objectif légitime pour interférer avec la périodicité, mais pour que cet objectif prévale, l'interférence doit avoir une base légale et être proportionnée. Le Parlement dispose d'une large marge d'appréciation pour décider de fournir une base légale au report des élections ; en l'absence d'une telle base, la Cour constitutionnelle pourrait considérer le report comme inconstitutionnel.

---

<sup>24</sup> Commission de Venise, Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements au code électoral, à la Loi organique sur les associations politiques de citoyens et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie), approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71<sup>e</sup> réunion (en ligne, 18 mars 2021) et adopté par la Commission de Venise lors de la 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021) ([CDL-AD\(2021\)008](#)), para. 10.

<sup>25</sup> Commission de Venise, Avis sur les pouvoirs du président de fixer les dates des élections ([CDL-AD\(2019\)019](#)), para. 94.

<sup>26</sup> Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010) ([CDL-AD\(2010\)024](#)), para. 20.

## V. Réponse à la question n° 3 relative aux questions du choix significatif et de l'intérêt supérieur des électeurs

*Question n° 3 : Dans un climat d'incertitude juridique, les actions des autorités publiques et des partis politiques ont-elles violé le droit des électeurs à avoir un choix significatif ? Auraient-ils dû garantir l'intérêt supérieur des électeurs ?*

48. L'action des partis politiques dépend de la manière dont ils sont perçus dans l'ordre juridique albanais. Les partis politiques s'appuient sur la liberté d'association, comme le stipule la Constitution de l'Albanie : "[l]es partis politiques sont créés librement"<sup>27</sup> et disposent d'une autonomie pour décider de la manière d'atteindre leurs objectifs.

49. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques de la Commission de Venise définit les partis politiques comme "des associations à but non lucratif de personnes souhaitant agir dans une perspective à long terme, ayant donc une structure interne qui assure leur fonctionnement sur une base permanente et visant par là même à participer à la gestion des affaires publiques en obtenant l'adhésion des électeurs à leur programme politique. [...] [I]ls s'acquittent de fonctions essentielles pour la démocratie représentative, tant sociales (contribuant à la socialisation politique et à l'association des citoyens, et à l'expression de leur pluralisme idéologique) qu'institutionnelles (contrôlant l'exécutif et présentant d'autres politiques et candidats)"<sup>28</sup>.

50. Le Code souligne que "[l]es partis politiques ont pour but la participation au processus politique, principalement en présentant des candidats aux élections."<sup>29</sup> Cela ne signifie toutefois pas qu'ils ont une telle obligation.

51. Le Code ajoute que "[l]a Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que « les partis politiques constituent une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie »<sup>30</sup>. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a aussi reconnu que « les partis politiques constituent une caractéristique permanente des démocraties modernes, un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'Etat ». Leur rôle consiste à « intégrer les groupes et les individus dans le processus politique, à servir d'outil pour formuler et représenter leurs intérêts, à mettre en place les autorités publiques à différents niveaux, à élaborer des politiques et des programmes politiques alternatifs, et à demander des comptes au pouvoir exécutif »<sup>31</sup>.

52. Les partis politiques sont donc des associations privées représentant les opinions de leurs membres, sans obligation de représenter une partie de la société et sans obligation de participer à des élections, même si cela peut être l'un de leurs principaux objectifs. Le boycott peut donc être un moyen d'activité politique, entre autres, comme cela a déjà été souligné dans la section IV du présent mémoire.

53. L'action des autorités publiques dépend de leurs obligations légales et la question posée est étroitement liée à la question n° 2. Une violation des droits des électeurs par les autorités publiques peut être discutée au regard de l'incertitude juridique du report des élections et des

---

<sup>27</sup> Constitution, article 9 (1).

<sup>28</sup> Commission de Venise, Code de bonnes pratiques dans le domaine des partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008), et Rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009) ([CDL-AD\(2009\)021](#)), para. 58.

<sup>29</sup> [CDL-AD\(2009\)021](#), para. 49.

<sup>30</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998 (133/1996/752/951).

<sup>31</sup> [Résolution 1546\(2007\)](#), sur le code de bonne conduite des partis politiques, para. 4.

éventuelles violations des droits fondamentaux des partis politiques, des droits électoraux ou d'autres droits politiques fondamentaux, qui ont conduit à la décision des partis d'opposition de boycotter les élections.

54. La décision n° 12 du collège électoral rendue le 24 juin 2019<sup>32</sup> traitait déjà de la légalité du report des élections locales de 2019 et peut donc être considérée dans le contexte de la présente affaire. Malgré le fait que la requête déposée par l'Association des municipalités d'Albanie ne concerne pas cette décision, elle ne doit pas être ignorée.

55. La question n° 3 soulève donc la question de l'incertitude juridique dans le cadre des élections locales de 2019. Même si cette incertitude juridique ne peut être contestée, l'incertitude politique a profondément affecté et de manière récurrente la scène politique albanaise dans une mesure encore plus grande. Si "les autorités publiques et les partis politiques" n'ont pas assuré "l'intérêt supérieur des électeurs", la raison ne vient pas seulement de leurs "actions" mais des controverses permanentes entre eux qui vont jusqu'à éroder la légitimité même de la démocratie devant l'électorat.

56. Il reste donc la coresponsabilité des autorités publiques et de l'ensemble du spectre politique pour restaurer la confiance dans les institutions albanaises et dans les processus électoraux. Cela implique la responsabilité de toutes ces parties prenantes de promouvoir le dialogue politique entre toutes les forces politiques ainsi qu'entre les institutions nationales, comme la Commission électorale centrale, entre autres. Cela implique également de rétablir un choix significatif pour les électeurs. Tous ces éléments sont des conditions préalables *sine qua non*, mais non exclusives, à des élections démocratiques.

---

<sup>32</sup> [CDL-REF\(2019\)021](#) (uniquement en anglais), section VII. En réponse à un recours du Parti de l'unité nationale (NUP) contre la décision de la CEC, le Collège électoral a établi sa compétence en se référant à la décision n° 150 du 16 juin 2017 d'un collège (chambre) de la Cour constitutionnelle (décision de recevabilité), qui avait jugé que la fixation de la date des élections est un acte administratif individuel. Le Collège électoral a confirmé la décision de la CEC de refuser le retrait du NUP des élections. Le Collège a également confirmé l'appréciation de la CEC selon laquelle le décret n° 11199 du 10 juin 2019 est un acte administratif absolument invalide selon le Code de procédure administrative. Dans une opinion séparée, le juge Hado a souligné que le Collège électoral ne peut pas se prononcer sur la validité du décret du président, étant donné qu'aucune action en justice contre le décret n'a été déposée devant le Collège.