



Varsovie/Strasbourg, le 28 mai 2004

Avis n° 273 / 2004

Diffusion restreinte  
CDL-EL(2004)002rev  
Or. angl.

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES  
SUR LE DROIT ELECTORAL  
ET L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS EN ALBANIE**

DE

LA COMMISSION EUROPEENNE  
POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT  
(COMMISSION DE VENISE, CONSEIL DE L'EUROPE)

ET

DU BUREAU POUR LES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES  
ET LES DROITS DE L'HOMME (BIDDH) DE L'OSCE

**sur la base des observations de**

**M. Jessie Pilgrim (expert, OSCE/BIDDH, USA)  
M. Adriaan Stoop (expert, OSCE/BIDDH, Pays-Bas)**

## TABLE DES MATIERES

<b>I.</b>	<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>5</b>
<b>III.</b>	<b>DISCUSSION DU CODE ELECTORAL</b> .....	<b>6</b>
A.	ADMINISTRATION GENERALE DES ELECTIONS .....	6
B.	LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE (CEC).....	8
C.	LES COMMISSIONS ELECTORALES DE ZONE (CEZ).....	13
D.	LES COMMISSIONS ELECTORALES LOCALES (CEL).....	14
E.	LES COMMISSIONS DE BUREAUX DE VOTE (CBV).....	14
F.	LISTES ELECTORALES .....	15
G.	OBSERVATEURS ET TRANSPARENCE.....	17
H.	SYSTEME ELECTORAL POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES .....	18
I.	CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES POUR LE PARLEMENT .....	18
J.	SYSTEME DES ELECTIONS LOCALES .....	19
K.	REFERENDUMS .....	20
L.	DROIT DE SE PORTER CANDIDAT ET PROCEDURES DE PRESENTATION DES CANDIDATURES.....	21
M.	LA CAMPAGNE ELECTORALE ET LES MEDIAS .....	22
N.	FINANCEMENT DES ELECTIONS .....	23
O.	PROCEDURES DE VOTE .....	23
P.	INVALIDATION D'ELECTIONS .....	26
Q.	RECOURS CONCERNANT LES ELECTIONS .....	27
R.	RECOURS AUPRES DE LA CEC .....	27
S.	RECOURS AUPRES DU COLLEGE ELECTORAL .....	28
T.	SANCTIONS ET PENALITES ADMINISTRATIVES .....	29
U.	PROBLÈMES TECHNIQUES DE RÉDACTION CONCERNANT L'ORGANISATION, LES DÉFINITIONS ET LA COHÉRENCE DU CODE ELECTORAL	
<b>IV.</b>	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>31</b>

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES  
SUR LE DROIT ELECTORAL ET L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS  
EN ALBANIE**

**par  
l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe**

**I. INTRODUCTION**

1. Cette évaluation conjointe du Code électoral de la République albanaise<sup>1</sup> est réalisée 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 la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (« Commission de Venise ») sur la base des commentaires de deux experts de l'OSCE/BIDDH), M. Jessie Pilgrim (USA) et M. Adriaan Stoop (Pays-Bas).

2. En outre, l'évaluation est basée sur :

- une traduction anglaise non officielle du Code électoral (CDL-EL(2004)009)<sup>2</sup> ;
- la Constitution albanaise ;
- le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001 en Albanie, 24 juin - 19 août 2001 (11 octobre 2001) ;
- le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales de 2003 en Albanie, 12 octobre 2003 – 25 janvier 2004 (25 février 2004) ;
- le rapport de la Commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'observation des élections parlementaires en Albanie (24 juin, 8 juillet, 22 juillet, 29 juillet et 19 août 2001) (Doc. 9193, 10 septembre 2001) ;
- le rapport sur l'observation des élections locales en Albanie du 12 octobre 2003 (CG/CP (10) 16, 8 décembre 2003) ;
- le rapport 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) ;
- les commentaires de M. Bernard Owen (expert de la Commission de Venise, France) ;
- les commentaires de M. Rinaldo Locatelli (expert, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Suisse) ; 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).

---

<sup>1</sup>Dans cette évaluation, le Code électoral de la république albanaise sera appelé « le Code électoral ». Le Code électoral est la Loi n° 9087, du 19 juin 2003, il est composé de 183 articles en 75 pages. Pour l'OSCE/BIDDH et pour la Commission de Venise, cette évaluation constitue la première occasion de faire un commentaire formel sur le Code électoral depuis son adoption en 2000.

<sup>2</sup>Le rapport ne garantit pas l'exactitude de la traduction examinée, y compris la numérotation des articles, des paragraphes et des sous-paragraphes. Tout examen juridique basé sur des textes de loi traduits peut être affecté par des problèmes d'interprétation liés à la traduction. On ne peut examiner une loi que sur la base du texte traduit littéralement fourni pour l'examen.

3. Les présentes recommandations ont été préparées à la suite de la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui invite la Commission de Venise à émettre des avis concernant les améliorations éventuelles à apporter à la législation et aux pratiques de tel ou tel Etat membre ou candidat à l'adhésion<sup>3</sup>.

4. Cet avis sera soumis pour adoption à la 9<sup>e</sup> réunion du Conseil des élections démocratiques (Venise, 17 juin 2004) et à la 59<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise (Venise, 18-19 juin 2004).

5. Le Code électoral a été adopté par le parlement le 19 juin 2003, avant tout sur la base de modifications de la loi précédente adoptées de manière consensuelle par une commission parlementaire bipartisane sur la réforme électorale. La constitution d'une Commission bipartisane avait été proposée par le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001. Tous les partis du parlement étaient représentés dans cette commission qui était coprésidée par le Parti socialiste et par le Parti démocratique<sup>4</sup>. Les modifications adoptées ont fait l'objet d'un consensus total dans presque tous les cas<sup>5</sup>, conformément au système de décision adopté qui nécessitait une majorité simple comprenant les votes des deux principaux partis politiques. La Commission bipartisane a traité la plupart des recommandations du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001<sup>6</sup>. Par la suite, le Parti socialiste et le Parti démocratique ont signé deux protocoles d'accord par lesquels ils s'engageaient à régler les problèmes laissés de côté, notamment le financement des élections et les systèmes électoraux, après les élections locales de 2003. Le texte des modifications qui en sont résultées, présenté conjointement par le PS et le PD, traite des trois niveaux de commissions électorales et des limites des circonscriptions électorales, il a été intégré aux modifications approuvées par la commission bipartisane pour former le nouveau Code électoral albanais<sup>7</sup>. Bien que ce nouveau Code électoral prenne en compte la plupart des recommandations du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001, certaines modifications posent problème et nécessitent une clarification. Un certain nombre de problèmes importants restent ouverts. Il est encore possible de régler ces problèmes avant les élections parlementaires prévues pour 2005.

6. Cette évaluation est destinée à aider les autorités albanaises à continuer à développer et à améliorer le cadre juridique pour la tenue d'élections démocratiques, afin de respecter les engagements dans le cadre de l'OSCE et de se conformer aux autres normes internationales. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise restent prêts, avec la présence de l'OSCE en

---

<sup>3</sup>Point 11.ii.b.

<sup>4</sup>Dans ce document, le Parti socialiste sera aussi désigné par l'abréviation « le PS » et le Parti démocratique par l'abréviation « le PD ». La commission parlementaire est désignée par l'expression « la Commission bipartisane ».

<sup>5</sup>Les seuls points de désaccord des petits partis politiques avec la commission bipartisane concernaient le format des bulletins de vote, les listes avec plusieurs noms, la disposition prévoyant l'intervention de la CEC pour clarifier les ambiguïtés dans les noms de partis ou de coalitions, enfin, ils étaient favorables à un partage strictement égal plutôt que proportionnel du temps de campagne dans les médias.

<sup>6</sup>Le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001 est disponible à l'adresse suivante : [www.osce.org/BIDDH/electionreports](http://www.osce.org/BIDDH/electionreports). Cependant, il convient de remarquer qu'un rapport d'observation d'élections ne peut présenter qu'un aperçu de certains des aspects les plus importants d'une loi électorale et ne peut prétendre constituer une évaluation formelle ou une analyse approfondie d'une loi électorale et ne saurait être interprété comme tel.

<sup>7</sup>L'OSCE/BIDDH n'a pas formulé de recommandations sur ces questions dans le rapport final sur les élections parlementaires de 2001.

Albanie, à aider à poursuivre l'amélioration du cadre juridique des élections dans le pays<sup>8</sup>. Cependant, les effets positifs d'une modification de la loi dépendent en fin de compte de la bonne foi et de la volonté politique des partis politiques, des institutions de l'Etat et les fonctionnaires responsables de la mise en oeuvre et du respect de la loi.

## II. SOMMAIRE

7. La plupart des recommandations du Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001 ont été prises en compte dans le Code électoral. L'une des améliorations essentielles a été l'introduction d'un nouveau système de recours contre les décisions des commissions électorales. D'une manière générale, le Code électoral constitue un fondement adéquat pour tenir des élections démocratiques et constitue un progrès important dans la mise en place du cadre juridique pour les élections en Albanie.

8. Cependant, il reste un certain nombre de lacunes dans le Code électoral et certaines dispositions posent de sérieux problèmes. Certaines lacunes sont dues au texte lui-même. D'autres lacunes sont liées à la mise en œuvre pratique, comme l'ont montré les élections locales de 2003<sup>9</sup>. Les dispositions qui régissent la formation des commissions électorales et imposent une majorité qualifiée pour les décisions concernant les questions importantes sont particulièrement problématiques. Ces dispositions ont donné une place très prédominante aux deux principaux partis politiques à chaque niveau de l'administration des élections. Destinées à remédier à la sous-représentation de l'opposition à laquelle conduisait le précédent modèle de composition, ces modifications n'ont pas réussi à réduire l'extrême politisation constatée par les rapports précédents, certains membres des commissions électorales ont continué à agir en fonction de pressions politiques plus qu'en fonction du rôle qui devrait être le leur, celui d'administrateurs impartiaux et indépendants des élections. Cette situation donne également à chacun des deux principaux partis politiques la possibilité de bloquer les décisions dans les commissions électorales, à tous les niveaux.

9. Les autres aspects problématiques sont :

- les dispositions concernant la nomination des membres de la CEC qui limitent les prérogatives des institutions chargées de leur nomination mises en place par la constitution ;
- les dispositions concernant la nomination des membres de la CEC et de toutes les commissions électorales de niveau inférieur qui entravent l'administration professionnelle et non partisane des élections ;
- les dispositions qui donnent au parlement le pouvoir de destituer un membre de la CEC, sans doute inconstitutionnelles ;
- les dispositions régissant la tenue des référendums, probablement inconstitutionnelles ;

---

<sup>8</sup>Les experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise doivent se rendre en Albanie en 2004 pour dialoguer avec les autorités et la société civile, sur le Code électoral et les possibilités d'y apporter de nouvelles modifications.

<sup>9</sup>Les élections locales se sont déroulées, le 12 octobre 2003, dans toute l'Albanie, à l'exception de deux collectivités locales où il y avait une situation de blocage dans les commissions électorales locales. Le 16 novembre 2003, les élections se sont déroulées dans ces deux circonscriptions, en même temps que de nouvelles élections, concernant la totalité ou une partie de sept autres collectivités locales. De nouvelles élections ont également concerné 118 des 345 bureaux de vote de Tirana, le 28 décembre 2003.

- l'ambiguïté des dispositions régissant l'inscription des candidats qui pourraient permettre aux partis politiques et coalitions de changer l'ordre des candidats sur leurs listes après les élections ;
- l'insuffisance des dispositions assurant la compilation et la mise à jour des listes électorales à temps et de manière exacte ;
- l'extrême complexité des règles d'attribution des sièges au parlement ;
- la complexité inutile des procédures de comptage des voix ;
- le caractère vague des dispositions concernant l'invalidation des résultats d'élections qui ont omis de prendre de compte l'existence d'un bulletin en deux parties ;
- la précision insuffisante des règles concernant le financement des partis politiques et la diffusion des informations à ce sujet ; et
- l'incohérence dans l'utilisation des définitions et les délais ainsi que dans l'usage de la terminologie.

10. Les recommandations contenues dans cette évaluation concernent les aspects problématiques qui n'ont pas encore été réglés et proposent des possibilités de solutions pour chacun d'entre eux.

### **III. DISCUSSION DU CODE ELECTORAL**

11. Les articles du code électoral ne sont pas traités dans leur ordre de numérotation. Ils sont au contraire discutés dans la mesure où ils concernent les principaux aspects que devrait régler une loi électorale. Cette approche permet d'évaluer plus facilement le degré de conformité du Code électoral avec les engagements dans le cadre de l'OSCE et les autres normes internationales en matière d'élections démocratiques.

#### **A. ADMINISTRATION GENERALE DES ELECTIONS**

12. Il convient de reconnaître qu'aucune solution technique ou formelle pour la constitution des commissions électorales ne peut être un remède au manque de volonté politique des principales parties prenantes. Les règles électorales doivent être respectées et les participants ainsi que les parties prenantes aux processus électoraux doivent agir de bonne foi.

13. L'un des principaux problèmes réside dans le fait que certaines dispositions du Code électoral encouragent la politisation de l'administration des élections et sa domination à tous les niveaux par les deux principaux partis politiques. Cette politisation de l'environnement et la nécessité de prendre toutes les décisions importantes à la majorité qualifiée dans toutes les commissions ont donné un droit de veto de fait aux deux principaux partis politiques, sur toutes les questions importantes, à tous les niveaux de l'administration électorale<sup>10</sup>. Même si on peut croire qu'un tel droit de veto constitue une protection contre l'exclusion de la minorité du processus de décision, celui-ci a, en fait, un effet négatif quand il est utilisé par des membres des commissions électorales qui ont une vision plus politique que technique de leur fonction et qui sont susceptibles d'être influencés par les partis politiques tout au long du processus. Il faut améliorer les dispositions actuelles du Code électoral qui régissent l'administration des élections. S'il permet la représentation des partis politiques dans les

---

<sup>10</sup>La nécessité de prendre des décisions à la majorité qualifiée dans les commissions n'est pas en soi problématique. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, point II.3.1.h. Cependant, cette solution s'est avérée impraticable en Albanie.

commissions avant les élections<sup>11</sup>, le Code devrait établir des commissions électorales impartiales, indépendantes et professionnelles qui ont un mode de fonctionnement non partisan et efficace.

14. Les autorités albanaises devraient envisager une modification de l'article 154 de la Constitution ainsi que des modifications du Code électoral, dans le cadre des efforts de réforme destinés à mettre en place une administration électorale indépendante, professionnelle et efficace. De plus, la CEC et toutes les commissions électorales pourraient envisager, avant une élection, de s'ouvrir à des membres représentant les partis politiques en leur accordant ou non le droit de vote. Les principaux objectifs de cette réforme devraient être notamment : (1) d'instituer un processus transparent de nomination des membres de la CEC et des autres commissions électorales, de façon à ce qu'il ne s'agisse pas simplement de la nomination d'un certain nombre de membres par une institution A ou un parti politique B qui aboutit à une situation de « gagnant ou de perdant » pour ceux qui prennent part aux élections ; (2) de développer une administration électorale indépendante, professionnelle, efficace et non partisane qui ne soit pas sujette à des manipulations des partis politiques ou du gouvernement ; (3) d'assurer la confiance des partis politiques dans la nomination de membres supplémentaires avant une élection. Se reposer seulement sur les partis politiques pour administrer les élections peut gêner la mise en place d'une administration électorale indépendante, professionnelle, efficace et non partisane. Il convient enfin de remarquer que toute réforme *doit prévoir des dispositions transitoires adéquates*, dans la mesure où elle constituerait le troisième mode de nomination des commissions électorales depuis 2000 en Albanie. Il faut des dispositions transitoires adéquates et détaillées, notamment pour la nomination des membres de la CEC.

15. L'absence de dispositions destinées à garantir que des personnes compétentes soient nommées dans les structures d'administration des élections constitue un autre aspect problématique du Code. Cela a abouti à nommer des personnes en se basant uniquement sur leur capacité à gêner et à bloquer le processus électoral. Cela a aussi abouti à nommer des personnes qui n'ont tout simplement pas les compétences nécessaires pour administrer des élections. Pour régler ces problèmes, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le code électoral de façon à ce que, au plus 180 jours avant les élections, la CEC organise une formation pour les membres des CEZ, CEL et CBV. Cette formation devrait consister en un minimum de huit heures de cours sur l'administration électorale, le Code électoral, l'éthique et d'autres questions que la CEC considère importantes pour l'administration des élections en Albanie. Ce cours devrait être proposé gratuitement aux personnes qui remplissent les conditions pour voter et ce dans toute l'Albanie, aussi souvent qu'il le faut, pour faire en sorte qu'il y ait une réserve suffisante de personnes formées à l'administration des élections. Il conviendrait d'organiser un test à la fin de la formation, ceux qui obtiendraient une note suffisante devraient se voir décerner un « certificat » d'administrateur des élections. Seules les personnes titulaires d'un tel certificat devraient pouvoir être nommées dans les CEZ, CEL et CBV. Pour inciter les gens à obtenir le certificat, le gouvernement albanais devrait envisager de verser une somme d'argent adéquate à ceux qui le passent avec succès. La CEC pourrait avoir le pouvoir de retirer leur certificat à ceux qui violent la loi.

16. Le fait que les articles 33, 35, et 41 aient créé un forum, potentiellement incontrôlable pour les « représentants sans droit de vote des partis », qui leur permet de semer le désordre et

---

<sup>11</sup>Recommandée par le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001.

la confusion dans l'administration électorale, constitue un autre problème. Bien que l'article 154 de la Constitution prévoit que les « sujets électoraux » nomment des représentants à la CEC, il n'existe pas d'obligation constitutionnelle que les « représentants des partis » se voit accorder un forum politique qui leur permette d'entraver les processus, à tous les niveaux de l'administration électorale. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 33 du Code pour se conformer à une interprétation étroite de l'article 54 de la Constitution. En outre, il conviendrait de modifier les articles 35 et 41, pour réduire au maximum leur marge d'interprétation, comme pour l'article 33. Enfin, qu'il s'agisse de la CEC, des CEZ ou des CEL, il faudrait limiter les temps d'intervention, en prenant en compte les autres questions à traiter et le nombre de demandes d'intervention. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent également** de modifier les articles 30, 38, 44 et 47, pour préciser que les commissions électorales doivent toujours assurer que leurs réunions se déroulent dans le respect de la volonté et du droit des citoyens à avoir des élections véritablement démocratiques.

17. Enfin, il convient de remarquer que nombre de délais fixés par le Code, notamment ceux qui sont liés à l'établissement des listes électorales, la désignation des bureaux de vote, l'inscription des partis politiques et des candidats, ne sont pas réalistes si l'on veut assurer une administration électorale professionnelle et efficace. Une élection digne de ce nom doit se préparer. Pour la préparation, il faut du temps. La plupart des délais prévus dans le Code sont tout simplement trop serrés et il faut les revoir **tous**. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir et d'ajuster, comme il se doit, tous les délais prévus dans le Code, pour faire en sorte que le temps de préparation des processus électoraux soit suffisant.

18. Comme on ne peut pas partir du principe qu'il y aura une réforme en profondeur de l'administration électorale en Albanie, les commentaires ci-dessous proposent des améliorations des articles régissant la CEC et les commissions électorales de niveau inférieur.

## **B. LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE (CEC)**

19. L'article 154 de la Constitution albanaise prévoit que la CEC est composée de 7 membres nommés pour sept ans. Deux membres sont nommés par l'Assemblée (parlement), deux par le Président de la République et trois par le Conseil supérieur de la magistrature. La législation antérieure laissait une grande liberté à ces trois institutions pour choisir les membres de la CEC, le but était d'assurer leur indépendance et leur caractère non politique<sup>12</sup>. Cependant, l'article 22 du nouveau Code électoral donne le contrôle total des procédures de nomination aux partis politiques, si bien que trois des membres sont issus des deux principaux partis politiques au gouvernement, trois des deux principaux partis politiques de l'opposition et un membre fait l'objet d'une nomination consensuelle entre les partis du gouvernement et de l'opposition<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>L'article 154 de la Constitution ne prévoit pas de restriction concernant le choix des personnes ou les prérogatives constitutionnelles de ces trois institutions lorsqu'elles élisent les membres de la CEC.

<sup>13</sup>Voici le texte de l'article 22:

« L'Assemblée albanaise élit deux membres de la CEC sur proposition de la gauche et de la droite de son éventail politique, à l'exclusion du parti le plus important de chaque camp. Le nombre de candidats proposés à l'assemblée pour chaque poste à pourvoir ne devrait pas être supérieur à deux. A l'intérieur des groupes, les candidats font l'objet d'un choix consensuel ou en fonction du nombre de voix des députés du camp du parti qui propose la candidature, à l'exception du parti le plus important de ce camp. Un député ne peut soutenir plus d'une liste de candidats. Les candidats proposés sont présentés à l'Assemblée par le Président de cette dernière.

20. Les nouvelles dispositions concernant la nomination des membres de la CEC posent problème. Ces dispositions limitent expressément le nombre de candidats parmi lesquels les trois institutions peuvent choisir un membre de la CEC. Ces dispositions limitent les prérogatives des trois institutions à une liste de deux candidats, au maximum, nommés par des organisations qui ne sont pas prévues à l'article 154 (« partis/groupes politiques »)<sup>14</sup>. La phrase « pas plus de deux » est problématique au plan constitutionnel car elle permet que la liste soit composée d'un seul nom et ainsi d'abroger complètement les prérogatives constitutionnelles des trois institutions qui nomment les membres de la CEC. Cela confine ces trois institutions dans un simple rôle d'enregistrement de la nomination des membres de la CEC en vertu de l'article 154. L'OSCE/BIDDH a déjà expliqué qu'il considérait que les tentatives de limitation des prérogatives constitutionnelles accordées par l'article 154 à l'Assemblée, au Président et au Conseil supérieur de la magistrature pour élire les membres de la CEC posaient problème.

21. L'implication d'organisations qui ne sont pas prévues par l'article 154 dans la procédure d'élection des membres de la CEC pourrait être acceptable, à condition que l'ensemble de la procédure respecte la structure et les prérogatives constitutionnelles des trois institutions aux termes de l'article 154 (Assemblée, Président et Conseil supérieur de la magistrature) pour l'élection des membres de la CEC. Cependant, les procédures mises en place par ces nouvelles dispositions du Code électoral limitent considérablement ces prérogatives constitutionnelles et apparaissent donc contraires au cadre prévu par l'article 154 de la Constitution. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier la formulation de**

---

*Le Président de la République nomme deux membres de la CEC parmi les candidats proposés par chacun des deux principaux partis politiques de la majorité et de l'opposition. Le nombre de candidats proposés pour chaque poste à pourvoir ne peut être supérieur à deux.*

*Le Conseil supérieur de la magistrature choisit trois membres de la CEC selon la procédure suivante :*

- a) *Deux membres de la CEC sont choisis parmi les deux candidats proposés respectivement par les deux principaux partis pour chaque poste à pourvoir ;*
- b) *Le troisième candidat est choisi par le Conseil supérieur de la magistrature selon la procédure suivante : les deux principaux groupes parlementaires proposent quatre candidats, juristes de profession. Chaque groupe parlementaire choisit deux des candidats de l'autre groupe. Les quatre candidats sélectionnés font l'objet d'un vote du Conseil supérieur de la magistrature, dans les 48 heures après qu'ils ont été présentés ;*
- c) *Le Conseil supérieur de la magistrature décide à la majorité des deux tiers de tous ses membres ; si aucun des candidats n'obtient la majorité requise, un deuxième tour est organisé le même jour avec les deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au premier tour ; si au deuxième tour non plus aucun candidat n'obtient les deux tiers des voix de tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature, un troisième tour est organisé le même jour, avec les deux candidats du deuxième tour. Au troisième tour, le candidat qui obtient la majorité absolue des voix de tous les membres du Conseil supérieur de la magistrature l'emporte. »*

<sup>14</sup>*En outre, l'article 22 est ambigu et n'indique pas clairement quels partis ou groupes politiques ont le droit de proposer des candidats pour la CEC. L'article 22 utilise des termes comme « gauche » et « droite », qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer de manière objective pour déterminer quels partis politiques ont le droit de désigner des candidats pour la CEC. Même si les parlementaires albanais peuvent croire que ces termes pourront toujours être appliqués facilement de manière objective, les électeurs et les observateurs peuvent facilement être d'un avis différent. Quelle institution légale a le dernier mot pour décider si un parti est de « gauche » ou de « droite » ? En effet, en dehors des étiquettes qu'ils s'apposent eux-mêmes, il est probable que la plupart des partis politiques albanais poursuivent les mêmes objectifs d'intégration européenne, de développement économique, d'amélioration du niveau de formation et du niveau de vie des citoyens. En outre, qu'en est-il des partis politiques « modérés » ou « centristes » ? Il semble qu'ils soient exclus de la procédure de nomination. Que se passe-t-il si les partis modérés et centristes ont 90 % des députés au parlement ? Le processus de nomination est-il contrôlé par les 10 % qui constituent la « gauche » ou la « droite » ? On ne peut pas non plus partir du principe que la polarisation entre « gauche » et « droite » va perdurer éternellement en Albanie ? Il convient également de remarquer que le terme de « groupe » pourrait aussi bien s'appliquer à des « groupes » de députés qu'à des « groupes » de partis politiques. Il existe des raisons supplémentaires pour modifier l'article 22 du Code électoral.*

l'article 22 du Code électoral de façon à assurer une implication suffisante des institutions constitutionnelles de l'article 154 dans la procédure d'élection des membres de la CEC, afin de respecter les prérogatives constitutionnelles de ces institutions<sup>15</sup>.

22. Outre les questions d'ordre constitutionnel qui viennent d'être évoquées, les nouvelles dispositions sont problématiques dans la mesure où elles permettent aux deux principaux partis représentés au parlement de bloquer les décisions de la CEC par l'intermédiaire de leurs représentants. Cela est lié à la nécessité d'une majorité qualifiée pour toutes les décisions importantes de la CEC<sup>16</sup>. Il en résulte un droit de veto de fait des deux principaux partis politiques pour toutes les questions importantes<sup>17</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 30 du Code pour permettre que les décisions soient prises à la majorité absolue<sup>18</sup>. Cela devrait s'appliquer aux votes concernant toutes les questions, dans toutes les commissions électorales, y compris la CEC.

23. La procédure de nomination des membres de la CEC, douteuse sur le plan constitutionnel, et le vote à la majorité qualifiée semblent résulter d'une méfiance tellement profonde des deux principaux partis politiques envers la CEC, qu'ils ont estimé ces nouvelles dispositions indispensables pour organiser les futures élections. Pour renforcer la confiance dans la CEC et accroître sa transparence, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'introduire ce qui suit dans le texte du code électoral : (1) la CEC doit publier un règlement écrit régissant ses travaux, indiquant notamment la façon dont les réunions seront organisées, au plus tard 120 jours avant une élection ; (2) toutes les réunions de la CEC doivent être publiques ; (3) Au plus tard vingt-quatre (24) heures avant les réunions, la CEC doit afficher l'ordre du jour de celle-ci et toutes les questions qui seront examinées, à l'entrée principale de son bureau et de tous ses bureaux en Albanie ; (4) toute personne a le droit d'être incluse dans l'ordre du jour de la CEC pour discuter de questions concernant l'élection, des droits de vote ou de toute autre question concernant la tenue des élections, mais une telle demande doit être adressée au moins quarante-huit (48) heures avant la réunion et la CEC peut limiter le temps d'intervention, en fonction des autres points de l'ordre du jour et du nombre de demandes d'intervention ; (5) durant toute la période qui suit la fixation de la date d'une élection et jusqu'à ce que le résultat final de celles-ci ait été certifié, la CEC soit se réunir tous les jours à 9 h du matin et organiser s'il y a lieu des réunions supplémentaires ; (6) la CEC doit examiner soigneusement et à fond toutes les questions qui lui sont présentées ; quand elle prend une décision, elle doit d'abord essayer de le faire de manière consensuelle et, si ce n'est pas possible, elle doit procéder à un vote formel et prendre la décision à la majorité simple ; (7) toute décision, consensuelle ou non, de la CEC doit être consignée par écrit et signée par le président de la Commission dans les vingt-quatre (24) heures, une copie de ce document doit être conservée au secrétariat de la CEC et mise à la disposition du public qui peut le consulter ou le copier ; dès qu'il est signé par le président, le document doit être transmis au secrétariat où il doit être immédiatement classé

---

<sup>15</sup>Il est également douteux qu'il soit possible que l'article institue des critères de choix des membres qui soient en deçà des critères constitutionnels minimums. De toute façon, l'alinéa (3) de l'article 20 devrait être révisé car il impose actuellement qu'un membre remplisse les six critères d'expérience au lieu de l'un des six.

<sup>16</sup>Les articles qui imposent le vote à la majorité qualifiée sont l'article 30 pour la CEC, l'article 38 pour les CEZ, l'article 44 pour les CEL, l'article 47 pour les CBV et l'article 71 pour les procédures de délimitation des circonscriptions.

<sup>17</sup>Les nouvelles dispositions ont conduit à ce que la structure de l'administration électorale soit composée de quantité de « conseils de sécurité électoraux » dans lesquels le PS et le PD ont tous deux un droit de veto sur toutes les décisions importantes.

<sup>18</sup>L'obligation de prendre des décisions à la majorité qualifiée dans des commissions électorales n'est pas problématique en soi. Voir le Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.1.h. Cependant, cette solution s'est avérée impraticable en Albanie.

après annotation de la date et de l'heure de réception ; le secrétariat doit ensuite en remettre une copie annotée à tous les membres de la Commission, à toute personne, candidat ou parti politique concerné par la décision, au Secrétariat général de l'Assemblée, ainsi qu'à toute personne qui en fait la demande ; (8) tous les membres de la CEC doivent prêter serment publiquement devant le Président de la République et s'engager à : (i) travailler à créer les conditions qui permettent la tenue d'élections libres, équitables et démocratiques, (ii) faire en sorte que le secret et l'honnêteté du scrutin soient respectés, (iii) s'abstenir de toute pression politique sur les électeurs, (iv) s'acquitter de leur mission et remplir leurs fonctions avec soin, compétence, honnêteté et courtoisie, (v) garder une impartialité totale dans la réalisation de leur mission et l'exercice de leurs fonctions et ne rien faire qui puisse produire une autre impression, que ce soit de par leurs actes, leur attitude ou leur discours, (vi) ne commettre aucun acte qui constitue un délit ou un conflit d'intérêt (y compris la commission ou l'omission d'un acte dans le cadre de leurs fonctions en échange d'argent, d'un cadeau ou d'une promesse de récompense de la part d'un candidat, d'un parti politique ou d'un représentant ou agent d'un candidat ou parti politique), (vii) s'efforcer par tous les moyens d'empêcher ou de combattre tout acte criminel ou conflit d'intérêts qu'ils seraient amenés à découvrir dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, (viii) s'efforcer, dans toute la mesure du possible, de participer à des réunions, des formations et des séminaires de nature à les aider à exercer leurs fonctions à la CEC et (ix) sauvegarder tous les documents électoraux confiés aux membres et aider tous les observateurs et candidats ainsi que les représentants des partis politiques dans leur activité légale d'observation.

24. Il conviendrait de clarifier l'article 23 en ce qui concerne les droits et obligations des membres de la CEC. L'alinéa (6) impose aux membres de voter pour ou contre une proposition et interdit l'abstention. Cette disposition a probablement été introduite en raison de la nécessité d'un vote à 5 contre 2 sur certaines questions. Cependant, cette disposition part du principe qu'il n'y aura jamais de situation dans laquelle un membre devrait s'abstenir en raison d'un conflit ouvert ou prévisible. Cette hypothèse est erronée. Il est possible qu'un membre de la CEC ait une relation avec un candidat ou un plaignant qui soit de nature à l'obliger à s'abstenir. Cela est d'autant plus vrai que l'article 24 prévoit qu'un membre de la commission peut être révoqué pour tout comportement ou acte qui « discrédite sa position et son image ». **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'alinéa (6) de l'article 23 pour permettre à un membre de la CEC de s'abstenir, à condition d'expliquer les raisons de son abstention et que la raison soit liée à un conflit ouvert ou prévisible<sup>19</sup>. En outre, il faudrait modifier l'alinéa (4) de l'article 23 pour imposer aux membres de la commission de voter « dans le respect du droit » et pas seulement « selon leurs convictions ».

25. L'article 24 prévoit huit motifs différents permettant au parlement de révoquer un membre de la CEC. La constitutionnalité de l'article 24 est douteuse car il donne au parlement le droit de révoquer les membres de la CEC alors que l'article 154 de la Constitution ne lui accorde pas expressément un tel droit et que ce droit n'est pas non plus prévu expressément par les articles

---

<sup>19</sup>L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise reconnaissent que l'on peut craindre que la possibilité de s'abstenir favorise l'obstruction. Cependant, la perte de confiance du public qui résulte du vote d'un membre qui se trouve clairement dans une situation de conflit d'intérêt est plus grave que ce risque. Il n'y a rien de pire que les actes que le public considère comme motivés par des intérêts particuliers, des conflits ou la corruption.

concernant le parlement<sup>20</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir attentivement l'article 24 et de le modifier pour le rendre conforme à la Constitution<sup>21</sup>.

26. L'article 25 prévoit, dans la première phrase de l'alinéa (2), que le président de la CEC notifie la vacance d'un poste. La deuxième phrase du même alinéa suggère que ce peut être soit le président soit le vice-président. En outre, on peut se demander ce que signifie l'expression « l'organisation compétente » ou comment cette organisation devrait notifier publiquement la vacance d'un poste. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier la formulation de l'article 25.

27. Les dispositions de l'alinéa (3) de l'article 27 prêtent à confusion et ne sont pas applicables telles quelles. Le sous-alinéa (a) de l'alinéa (3) renvoie à l'alinéa (3), ce qui n'a aucun sens. Il est probable que l'intention était de renvoyer au sous-alinéa (a) de l'alinéa (1), sauf qu'il devrait y avoir six votes au lieu de sept, dans la mesure où le président est censé être déjà élu. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier l'article 27.

28. L'article 29 dispose que la CEC proclame les résultats des élections au niveau national. Cependant, aux termes des articles 37 et 43, les résultats sont proclamés par les CEZ et les CEL dans leurs zones respectives. Aux termes de l'article 153 de la Constitution, la proclamation de résultats d'élections semble être une prérogative exclusive de la CEC. C'est pourquoi la question se pose en ce qui concerne le résultat définitif. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier les articles 29, 37, et 43 pour les rendre compatibles.

29. L'article 30 prévoit dans son alinéa (5) que les décisions concernant les actes normatifs, l'inscription de candidats et de votants, la proclamation des résultats d'une élection et des gagnants, ainsi que les décisions à propos des recours concernant la déclaration des résultats soient prises à une majorité d'au moins cinq votes pour. Toutes les autres décisions sont prises à la majorité des membres présents. De plus, toutes les décisions doivent être signées par le président et le vice président ainsi que par tous les membres qui le souhaitent. Cette disposition a conduit, à plusieurs reprises, à des blocages lors des élections locales de 2003. La règle de la majorité qualifiée de 5 contre 2 permet aux membres « militants » de la Commission de bloquer le processus électoral et de paralyser totalement les processus démocratiques, au mépris du droit de vote des électeurs. L'alinéa (5) prévoit également que les décisions de la CEC doivent être signées par le président et le vice-président. Cependant, il peut arriver que l'un d'entre eux soit malade ou ait un autre empêchement. Lors des élections locales de 2003, la CEC a fonctionné sans vice-président. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'alinéa (5) de l'article 30 de façon à ce que toutes les décisions soient prises à la majorité des membres de la CEC et à supprimer la nécessité de la double signature<sup>22</sup>.

30. L'alinéa (9) de l'article 30 prévoit que « quand, pour différentes raisons, la réunion de la [CEC] ne peut se dérouler normalement, le président et le vice-président ont le droit de suspendre la séance pour une durée maximum de 24 heures ». Cette disposition n'est pas

---

<sup>20</sup>Cette conclusion est étayée par l'argumentation juridique de la décision n° 212 de la Cour constitutionnelle albanaise du 29 octobre 2002. Cette affaire figure dans le recueil 2001-2202 des décisions de la Cour constitutionnelle, publié en 2003.

<sup>21</sup>Il convient aussi de remarquer que le dernier sous-alinéa de l'alinéa (1) de l'article 24 impose de révoquer un membre de la CEC qui ne remplit le critère de domicile de l'article 20. Cependant l'article 20 ne prévoit aucun critère de domicile.

<sup>22</sup>La nécessité de prendre les décisions à la majorité qualifiée dans une commission électorale n'est pas problématique en soi. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, point II.3.1.h. Cependant, cette solution s'est avérée impraticable en Albanie.

seulement vague, mais elle peut permettre des abus dans la mesure où le président ou le vice-président peuvent ainsi repousser une décision quand ils réalisent qu'ils risquent de se retrouver en minorité lors du vote sur une décision. Repousser le vote permet à la minorité de chercher à faire pression par d'autres moyens et gêne l'observation de la façon dont la CEC prend ses décisions. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de supprimer l'alinéa (9) de l'article 30 du code. Les réunions de la CEC devraient se poursuivre jusqu'à ce que tous les points de l'ordre du jour aient été traités, et ensuite la séance devrait être suspendue jusqu'à la prochaine réunion prévue qui aura un nouvel ordre du jour accessible au public et qui peut inclure des sujets qui n'ont pu être décidés lors de la réunion précédente.

31. L'alinéa (10) de l'article 30 permet à la CEC de se réunir en privé pour discuter de « l'administration de la CEC ». Cette disposition est contraire au principe général de transparence de tout processus électoral. Le terme « administration » recouvre certainement l'administration des processus électoraux<sup>23</sup>. Toutes les réunions de la CEC doivent être ouvertes au public. La transparence est essentielle pour des élections véritablement libres, équitables et démocratiques. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier en conséquence l'alinéa (10) de l'article 30.

### C. LES COMMISSIONS ELECTORALES DE ZONES (CEZ)

32. Le nouveau code électoral a beaucoup modifié le mode de constitution des commissions électorales de niveau inférieur<sup>24</sup>. Aux termes du nouveau Code, les six membres sont nommés d'une manière similaire mais pas identique au mode de constitution de la CEC<sup>25</sup>. En outre, les sept membres de chacune des commissions électorales de niveau inférieur sont répartis de manière égale entre le parti de gouvernement et le parti d'opposition les plus importants, selon une « sélection aléatoire ».

33. A l'exception du problème constitutionnel concernant la formation de la CEC, les commentaires et recommandations précédents concernant la formation de la CEC (article 22) sont applicables également à l'article 34 qui régit la formation des Commissions électorales de zone. Le vote à la majorité qualifiée pour les questions importantes s'applique également aux

<sup>23</sup>L'OSCE/BIDDH a beaucoup critiqué la CEC à l'occasion des élections parlementaires de 2001, quand elle s'est réunie à huis clos pour discuter des procès verbaux contestés avec une commission électorale de zone et a rejeté les demandes des observateurs d'assister à ces réunions.

<sup>24</sup>Les commissions électorales de niveau inférieur sont les commissions électorales de zone (CEZ), les commissions électorales locales (CEL) et les commissions de bureau de vote (CBV).

<sup>25</sup>Le texte de l'article 34 est :

« La CEZ est composée de sept membres nommés selon la procédure suivante :

- a) Deux des membres sont proposés par le principal parti du gouvernement, deux membres sont proposés par le principal parti de l'opposition et deux membres sont proposés l'un par le deuxième parti au gouvernement et l'un par le deuxième parti d'opposition ;
- b) Le septième membre d'une moitié des CEZ est proposé par le principal parti de gouvernement et le septième membre de l'autre moitié est proposé par l'opposition parlementaire. Les CEZ sont mises en place par la CEC en fonction de critères objectifs basés sur :
  - i. Un choix au hasard ;
  - ii. Une répartition égale sur le territoire électoral.

Le président et le vice-président sont choisis par la CEC sur propositions de la CEZ. Dans les CEZ dans lesquelles le septième membre appartient au principal parti de gouvernement, l'un des membres de la CEZ représentant le principal parti de gouvernement est élu président, dans l'autre moitié, le président est élu parmi les membres représentant le principal parti de l'opposition parlementaire. Le vice président doit être du camp opposé à celui du président. »

CEZ (article 38). **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier les articles 34 et 38 de façon à réduire la domination de deux partis dans les CEZ et d'éviter les blocages.

#### D. LES COMMISSIONS ELECTORALES LOCALES (CEL)

34. Les commentaires précédents concernant la formation de la CEC (article 22) et les CEZ (article 34) s'appliquent aussi à l'article 40 qui régit la formation des Commissions électorales locales. Le vote à la majorité qualifiée pour les questions importantes s'applique aussi à la CEL (article 44). **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier les articles 40 et 44 de façon à réduire la domination des CEL par deux partis et à éviter les blocages<sup>26</sup>.

#### E. LES COMMISSIONS DE BUREAU DE VOTE (CBV)

35. L'article 45 prévoit que, pour les élections parlementaires, la Commission de bureau de vote soit composée comme le prévoit l'article 34 pour la CEZ. Pour les élections locales, la CBV est composée comme le prévoit l'article 40 pour les CEL. C'est pourquoi les problèmes indiqués précédemment concernant la formation de la CEZ et de la CEL s'appliquent aussi à la formation de la CBV. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 45 pour réduire la domination de la CBV par deux partis.

36. L'alinéa (7) de l'article 45 prévoit qu'un représentant sans droit de vote d'un parti politique dans une CBV a les droits prévus dans la Partie sept du code. Cependant, l'alinéa (8) ne prévoit pas de disposition similaire pour le représentant d'un candidat indépendant. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'alinéa (8) de façon à prévoir les mêmes droits pour le représentant d'un candidat indépendant.

37. La nécessité d'un vote à la majorité qualifiée s'applique aussi à la CBV (article 47). C'est pourquoi, les commentaires et recommandations précédents concernant le vote à la majorité qualifiée à la CEC (article 30), à la CEZ (article 38), et à la CEL (article 44) s'appliquent aussi aux CBV<sup>27</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 47 de façon à éviter les blocages.

38. L'alinéa (3) de l'article 47 prévoit que, si « la CBV n'arrive pas à prendre une décision, l'affaire est envoyée pour examen à la CEZ ou, selon les cas, à la CEL compétente ». On peut se demander si cette disposition est applicable dans la pratique, dans la mesure où la CBV prendra plusieurs décisions concernant la validité de scrutins. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 47 de façon à ce que, quand la commission prend une décision concernant une demande ou un recours, si celle-ci n'obtient pas le nombre de votes nécessaires, la demande initiale soit considérée comme refusée, et à ce que l'on puisse faire tous les recours prévus par le code. Cette recommandation s'applique aussi à la condition d'« immédiateté » imposées par les articles 38 et 44, en ce qui concerne les CEZ et les CEL.

---

<sup>26</sup>En outre, la version anglaise de l'article 40 est objectivement inapplicable : « Deux des membres sont proposés par le principal parti du gouvernement, deux membres sont proposés par le principal parti de l'opposition parlementaire et deux membres sont proposés l'un par le deuxième parti du gouvernement, l'autre par le deuxième parti de l'opposition parlementaire, sur la base du nombre de voix obtenues lors des dernières élections locales ».

<sup>27</sup>L'article 47 impose 5 votes pour, comme pour la CEC, alors que pour la CEZ et la LEC, il évoque une majorité qualifiée des deux tiers, ce qui représente cinq voix, puisqu'il y a sept membres.

Cependant, il est clair que certains refus de décision, comme la proclamation des résultats, ne peuvent pas faire l'objet d'une disposition par défaut de ce type et nécessiteront une décision de la commission électorale de niveau supérieur.

39. Il semble y avoir une incohérence entre l'alinéa (3) de l'article 48 et l'alinéa (2) de l'article 93. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'un de ces alinéas de façon à ce que le délai de livraison du matériel de vote aux CBV soit fixé clairement.

## F. LISTES ELECTORALES

40. Les listes électorales ont fait l'objet de contestations lors des dernières élections en Albanie. Il y a eu différentes tentatives d'amélioration des listes électorales, mais aucune n'a été satisfaisante et avant les élections locales de 2003 certains partis politiques continuaient à douter de l'exactitude des listes. La Commission bipartisane a discuté de façon relativement approfondie de ce problème en 2003 et a décidé que, si les listes électorales existantes devaient servir pour les élections locales de 2003, les registres d'état civil devraient constituer la source unique pour les listes électorales des élections parlementaires de 2005. Cet accord s'est traduit par une modification du Code électoral. Cependant, le Code devrait inclure des dispositions provisoires d'urgence pour le cas où les registres d'état civil ne seraient pas mis à jour comme il se doit pour les élections parlementaires de 2005.

41. Bien que le Code électoral traduise un accord consensuel concernant les listes électorales, les articles concernant ces dernières sont encore problématiques. Tout d'abord, le texte ne présente pas la procédure de vérification de l'exactitude et de correction des listes électorales (« mise à jour ») dans un ordre chronologique, *basé sur le premier pas nécessaire qui consiste à publier les limites des circonscriptions de bureau de vote et la localisation des bureaux de vote à l'intérieur de ces circonscriptions*<sup>28</sup>. Le Code ne prend pas suffisamment en compte ces éléments constitutifs dans la procédure de « mise à jour ». L'exactitude des listes électorales est directement liée à l'élément constitutif fondamental de la circonscription électorale. En fait, il est tout simplement impossible de vérifier l'exactitude des listes électorales sans établir au préalable les limites des circonscriptions électorales, et un électeur ne peut être sûr de s'être inscrit correctement sans lui-même connaître les limites de la circonscription. Malheureusement, bien que le Code reconnaisse le besoin d'établir des circonscriptions de bureau de vote (articles 73, 94, et 95), le Code n'impose pas l'établissement et la publication des limites de celles-ci ni de l'emplacement des bureaux de vote comme première étape essentielle de la vérification de l'exactitude des listes électorales.

42. Comme l'indique le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les élections locales de 2003, il conviendrait d'éviter les modifications de dernière minute des listes électorales. Cependant, tant que l'exactitude des listes pose problème, il conviendrait de mettre en place des mécanismes destinés à réduire le nombre d'électeurs potentiellement exclus et à permettre de voter aux personnes en droit de le faire dont le nom ne figure pas sur les listes électorales ou n'est pas écrit correctement. On pourrait, par exemple, permettre à ces électeurs de s'inscrire sur une liste complémentaire le

---

<sup>28</sup>Le Code n'indique pas clairement quelle commission électorale établit quelles limites de circonscriptions de bureau de vote. L'alinéa (4) de l'article 94 prévoit qu' : « une circonscription électorale est délimitée par la CEZ ou la CEL, mais que, dans la mesure du possible, la CEZ devrait conserver dans sa zone les limites de circonscriptions de bureau de vote établies par les CEL ». Il est difficile de savoir quelle commission électorale a la responsabilité ultime de la fixation des limites des circonscriptions de bureau de vote ». Il conviendrait de clarifier ce point.

jour des élections, à condition de présenter aux membres de la CBV un certificat valide, délivré par l'office d'état civil compétent et montrant qu'ils ont déclaré leur domicile à un certain endroit depuis un certain temps, par exemple 60 jours avant les élections et ne sont plus inscrits à leur précédent domicile. Comme on le fait remarquer au paragraphe 84, ces points doivent être clarifiés.

43. Il est essentiel que la prochaine série de modifications traite de ces éléments constitutifs fondamentaux, tels le recensement et la mise en place des circonscriptions de bureaux de vote avec les adresses (noms ou numéros de rues et numéros), quand seront abordées l'inscription des électeurs et les procédures de mise à jour des listes électorales. En outre, il convient de les aborder dès le début de ce processus, dans la plus grande transparence, de façon à ce que les électeurs et les responsables des élections impliqués dans la mise à jour sachent si un électeur est, comme le prévoit l'article 58, « inscrit dans le mauvais bureau de vote »<sup>29</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le Code de façon à imposer que la première étape de la vérification de l'exactitude des listes électorales consiste à fixer et à publier la limite des circonscriptions de bureau de vote et l'emplacement de ceux-ci<sup>30</sup>.

44. Il faudrait que le Code indique toutes les informations nécessaires à l'inscription, de façon à ce que les électeurs, les partis politiques, les candidats et les observateurs puissent vérifier que la loi a été respectée. Le code devrait spécifier clairement les documents à présenter pour modifier l'inscription d'une résidence permanente (ou temporaire), y compris la personne dont on peut les obtenir et à qui il convient de les remettre, ainsi que dans quels délais. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le Code de façon à donner toutes les précisions nécessaires concernant l'inscription des électeurs et la mise à jour des listes électorales.

45. L'article 56 prévoit que la CEL se charge d'informer chaque électeur, il s'agit d'un nouvel outil important qui permet de donner aux électeurs les informations concernant les listes électorales et le bureau de vote auquel ils sont affectés ; son absence constituait un défaut majeur du système précédent. Cependant, cet article ne prévoit pas la façon d'informer les électeurs. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point et de faire en sorte que ces informations soient notifiées de façon uniforme dans les circonscriptions ou zones dans lesquelles ont lieu les élections<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>Il semble que ce soit l'un des problèmes qui ont conduit à l'« impression d'exclusion » de beaucoup d'électeurs lors des élections locales du 12 octobre 2003. Beaucoup de gens ne savaient pas dans quel bureau de vote ils étaient inscrits. Souvent, les règles de révision des listes électorales des articles 57 et 58 n'ont pas été respectées – notamment, on a procédé à des modifications sans les documents nécessaires et en l'absence de demande des électeurs concernés.

<sup>30</sup>Cela ne veut pas dire que les limites des circonscriptions électorales sont immuables. Il est recommandé que le texte inclue une disposition prévoyant que les limites des circonscriptions électorales soient fixées en tenant compte de l'augmentation imprévue du nombre des électeurs, afin de réduire le plus possible les modifications des limites des circonscriptions électorales après leur découpage initial. Le texte devrait également prévoir que la commission électorale compétente ne puisse pas changer l'emplacement d'un bureau de vote moins de sept (7) jours avant une élection, quand elle s'aperçoit que ce bureau ne permet pas d'assurer l'accueil des électeurs. Dans un tel cas, la commission devrait être obligée d'informer par écrit tous les électeurs concernés par cette modification et de publier un avis dans des journaux locaux diffusés dans la zone géographique du bureau de vote concerné.

<sup>31</sup>La CEC s'est essayée à fournir ces informations, y compris une carte approximative des limites de la circonscription et de l'emplacement du bureau de vote. La CEC affirme avoir distribué ces informations à plus de 80 % des électeurs et cette mesure semble avoir permis de diminuer la confusion concernant les listes électorales.

46. L'article 62 prévoit que des listes électorales pour les institutions spéciales doivent être remises aux CEZ ou CEL deux jours avant l'élection. On peut se demander comment la liste peut être dressée ou comment il est possible de supprimer une double inscription en deux jours. Cela présente un risque potentiel d'abus du système. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'alinéa (1) de l'article 62 pour remédier à ces problèmes<sup>32</sup>.

#### **G. OBSERVATEURS ET TRANSPARENCE**

47. Les articles 18 et 19 du Code électoral 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 refusée, mais il indique clairement que les observateurs nationaux et internationaux ne doivent pas violer le secret du vote ou entraver le processus électoral et son administration.

48. Les articles 18 et 19 ne prévoient pas que des représentants des partis politiques ou des candidats puissent être « observateurs ». Cela est peut-être dû au fait que les partis politiques et les candidats ont le droit de nommer un « représentant temporaire » à la CEC (article 33), la CEZ (article 35), la CEL (article 41) et la CBV (article 45). Cependant, il n'est pas évident que les « représentants temporaires » prévus à cet article soient les mêmes que les « représentants des sujets électoraux » de l'article 97. Le texte de l'article 97 suggère qu'il pourrait y avoir une catégorie d'« observateurs des partis politiques » distincte de celle des « représentants temporaires ». Si c'est le cas et comme les articles 18 et 19 ne traitent pas des droits des « observateurs des partis politiques », il est possible que le Code reconnaisse les « observateurs des partis politiques » sans indiquer expressément leurs droits et obligations. En outre, aucun de ces articles ne traite de la question de savoir si un observateur peut poser des questions aux membres de la Commission. Cette omission pourrait, à tort, être considérée par un président de commission comme une raison pour demander à un observateur de s'en aller, même s'il n'entrave pas le processus électoral et son administration (article 19(d)). Dans tous les cas, il conviendrait d'interpréter ce dernier alinéa en respectant le principe de proportionnalité. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ces points aux articles 18 et 19.

49. L'alinéa (3) de l'article 18 prévoit, dans le texte anglais, qu'il faut remplir les conditions pour voter en Albanie pour pouvoir être observateur. Même si cela peut constituer une condition acceptable pour les observateurs nationaux, cela pose un problème évident pour les observateurs étrangers qui ne peuvent remplir cette condition. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'éclaircir ce point.

50. L'alinéa (4) de l'article 18 fixe un délai pour soumettre les demandes d'accréditation à la CEC. Cet alinéa devrait également prévoir le délai à partir duquel la demande peut être déposée. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 18 afin de prévoir qu'une demande d'accréditation puisse être déposée au plus tôt 45 jours avant les élections. Ce n'est pas trop tôt dans la mesure où les organisations qui envoient des observateurs doivent s'engager assez tôt dans le processus, afin de pouvoir observer l'ensemble du processus électoral. Pour des raisons semblables, il faudrait élargir l'alinéa (1) de l'article 19 pour inclure le droit de participer à toutes les réunions de

---

<sup>32</sup>Lors des élections locales de 2003, on a affirmé que, dans un bureau de vote, cette disposition avait été utilisée pour influencer le résultat des élections locales dans la CEL concernée. La liste électorale de ce bureau de vote aurait contenu beaucoup plus de noms que le nombre de personnes de l'institution concernée.

commissions électorales et d'observer tous les processus électoraux. La formulation actuelle « préparation et conduite des élections » pourrait servir à limiter l'observation de la présentation de recours dans les commissions électorales. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier en conséquence les articles 18 et 19.

## H. SYSTÈME ELECTORAL POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES

51. L'article 64 de la Constitution albanaise pose cinq principes constitutionnels qui régissent le système électoral pour les élections parlementaires :

- le parlement est composé de 140 députés ;
- cent députés sont élus directement dans des circonscriptions électorales individuelles ;
- quarante députés sont élus sur des listes présentées par des partis ou des coalitions de partis, dans l'ordre de la liste ;
- le nombre total de députés d'un parti ou d'une coalition de partis doit être le plus proche possible du nombre de suffrages exprimés qu'ils ont réuni, à l'échelle nationale, lors du premier tour des élections ; et
- les partis qui recueillent moins de 2,5 pour cent et les coalitions qui recueillent moins de 4 pour cent des suffrages exprimés, à l'échelle nationale, ne se voient pas attribuer de députés de liste<sup>33</sup>.

52. Ainsi, l'article 64 de la Constitution albanaise institue une espèce de système de représentation proportionnelle mixte qui prévoit une répartition générale des sièges à la proportionnelle.

53. Lors des élections parlementaires de 2001, la répartition des sièges a été très controversée et a fait l'objet de critiques justifiées. L'un des raisons de cette contestation est la complexité de la formule de répartition des sièges prévue par le code électoral.

54. La complexité de la formule de répartition prévue par les articles 65 à 68 du Code n'a pas été réglée de façon satisfaisante par les modifications de 2003. En fait, la formule de répartition est même devenue encore plus difficile à comprendre pour les électeurs ou les observateurs. Les modifications de 2003 ont rendu encore plus compliqué un système déjà complexe, en utilisant des « listes composées » et des « listes communes » au lieu d'une seule liste de candidats par parti ou par coalition. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le Code électoral, de façon à mettre en place un système moins complexe et conforme à tous les principes posés par l'article 64 de la Constitution, c'est-à-dire transparent, facile à mettre en œuvre, ainsi qu'entièrement et aisément compréhensible pour les électeurs<sup>34</sup>.

## I. CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES POUR LE PARLEMENT

55. L'article 70 régit la composition de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales, qui fixe les limites des circonscriptions des 100 députés élus directement. Cet article a été modifié pour augmenter le nombre de membres de la commission et impliquer les partis

---

<sup>33</sup>A l'article 64 de la Constitution il y a deux références au « premier tour » des élections. C'est pourquoi, la modification apportée au Code électoral en 2003 qui supprime la nécessité d'un second tour dans le cas où, dans une circonscription, aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés peut poser un problème de constitutionnalité.

<sup>34</sup>L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont disposées à aider les autorités à trouver une formule moins complexe.

politiques dans la nomination des membres supplémentaires. Cette modification devrait avoir un effet positif et aider à fixer les limites des circonscriptions de manière impartiale<sup>35</sup>.

56. Les délais fixés par les articles 70 à 75 pour la délimitation des circonscriptions électorales ne permettent pas d'assurer que celle-ci soit achevée à temps pour les élections. Il est important que les circonscriptions électorales soient fixées suffisamment longtemps avant les élections. Cela est nécessaire pour permettre aux partis politiques et aux candidats d'avoir le temps de se familiariser avec les caractéristiques de la population de la circonscription afin de pouvoir se faire une idée de leurs chances et d'organiser leur campagne. Les délais indiqués par ces articles permettent de délimiter les circonscriptions relativement peu de temps avant les élections. D'un point de vue pratique, il serait plus raisonnable de redécouper les circonscriptions tous les dix ans. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que le Code prévoit que toutes les circonscriptions soient délimitées au moins six mois avant les élections.

57. Il conviendrait de clarifier l'article 73, qui fixe les critères de découpage des circonscriptions électorales. Dans le texte anglais, la première phrase de l'article 73 prévoit que la base de délimitation des limites des circonscriptions électorales est le nombre d'électeurs qui « ont pris part au vote dans chaque unité électorale lors des dernières élections avant la réunion de la commission ». Cependant, la phrase suivante de l'article semble se baser sur un autre principe basé sur « le nombre moyen d'électeurs au niveau national ». Cela tendrait à suggérer que la base de délimitation des circonscriptions électorales est le nombre d'électeurs inscrits, indépendamment de la participation aux dernières élections. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier la formulation de l'article 73 pour que le principe de délimitation des circonscriptions électorales soit le même tout au long de l'article.

58. L'article 74 prévoit que l'Assemblée puisse, soit accepter le rapport final de la Commission de découpage des circonscriptions électorales, soit le renvoyer à celle-ci pour qu'elle le revoie. La Commission doit alors soumettre un deuxième rapport à l'Assemblée. Cependant, l'article 74 ne précise pas quels sont les pouvoirs de l'Assemblée quand elle examine le second rapport. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 74 pour préciser quels sont les pouvoirs de l'Assemblée, si elle en a, quand elle examine le deuxième rapport.

## **J. SYSTEME POUR LES ELECTIONS LOCALES**

59. L'article 77 prévoit que le maire d'une commune ou d'une municipalité est le candidat qui recueille la majorité des suffrages exprimés. Les membres des conseils municipaux et de communes sont élus selon un système de représentation proportionnelle qui oblige les partis politiques et les coalitions à présenter des listes de candidats<sup>36</sup>. Cependant, l'article 77 prévoit que des candidats indépendants puissent se présenter à des élections locales et traite de la façon de répartir les sièges quand un candidat indépendant obtient suffisamment de voix pour être élu.

<sup>35</sup> *Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, point II.2.2.vii.*

<sup>36</sup> *Il convient cependant de remarquer que la formulation de l'article 77 est loin d'être aussi compliquée que celle des articles 67 et 68 du Code électoral.*

60. En vertu de l'article 109 de la Constitution, les conseils locaux et les maires sont élus pour trois ans. Ce mandat peut être considéré comme très court, plus court que dans la plupart des pays européens où il est de quatre à six ans, et on peut se demander s'il laisse assez de temps aux nouveaux maires et conseillers locaux pour se familiariser avec leur fonction et réaliser leurs projets avant la campagne électorale suivante.

## K. REFERENDUMS

61. L'article 119, alinéa (6) fixe au 15 mars de chaque année la date limite d'accomplissement des procédures légales de demande de référendum. Cependant, l'article 127, alinéa (2) prévoit que les 50 000 signatures nécessaires pour demander un référendum doivent être déposées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 novembre. Les articles 128 et 129 prévoient des procédures liées à la demande qui peuvent nécessiter jusqu'à 195 jours et donc dépasser de beaucoup la date limite du 15 mars fixée par l'article 119 alinéa (6). **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de rectifier ces délais et références incompatibles concernant les référendums.

62. L'article 126 (3) du Code électoral reconnaît le droit d'abroger certaines *parties* d'une loi par référendum. Cela paraît incompatible avec l'article 150 de la Constitution, dans la mesure où cette dernière donne le droit d'abroger une loi et non d'en modifier certaines parties dans le cadre d'une abrogation référendaire sélective<sup>37</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 126, de façon à le rendre compatible avec l'article 150 alinéa (1) de la Constitution.

63. L'article 125 (4) prévoit que les modifications de la Constitution soumises à référendum en vertu de l'alinéa 5 de l'article 177 de la Constitution soient rejetées, si plus de la moitié des électeurs inscrits sur la liste nationale des électeurs les refusent. Cela rend un rejet très difficile, notamment si l'on prend en compte les inexactitudes des listes électorales.

64. L'article 127 alinéa (2) n'est pas clair. Il semble impliquer qu'un référendum ne puisse être organisé qu'en décembre de chaque année, dans la mesure où les signatures doivent être remises entre janvier et novembre de chaque année. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

65. L'alinéa (3) de l'article 129 accorde au Président albanais le pouvoir de « décider qu'un référendum qui a été demandé ne soit pas organisé » et, après avoir pris une telle décision, « d'informer la CEC, par écrit, de ses raisons, que celle-ci doit transmettre à ceux qui avaient pris l'initiative du référendum ». Cela revient à accorder au Président le pouvoir de passer outre à la décision de la Cour constitutionnelle concernant l'alinéa (2) et à lui permettre de mépriser les droits constitutionnels des 50 000 citoyens qui ont soutenu le référendum. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 129 pour le rendre conforme aux articles 150 à 152 de la Constitution<sup>38</sup>. Il faut également remarquer que l'alinéa (2) de l'article 129 prévoit que la Cour constitutionnelle décide de la conformité de la formulation d'une demande de référendum aux alinéas (3) et (5) de l'article 126. Cependant, il semble que la Cour constitutionnelle doive aussi décider si une demande de référendum comporte les informations exigées par l'alinéa (4) de l'article 126. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

---

<sup>37</sup>Cette conclusion est étayée par l'argumentaire juridique de la décision n° 31 de la Cour constitutionnelle albanaise, datée du 19 novembre 2003.

<sup>38</sup>Bien que l'article 152 de la Constitution donne au Président une certaine latitude pour fixer la date d'un référendum, il ne lui donne pas le pouvoir de décider que celui-ci n'aura pas lieu.

## L. DROIT DE SE PORTER CANDIDAT ET PROCEDURES DE PRESENTATION DES CANDIDATURES

66. Plusieurs dispositions du Code posent problème en ce qui concerne le degré de transparence du système d'attribution des sièges aux candidats d'une liste. On peut également craindre que l'ambiguïté des dispositions du Code ne permette aux partis politiques et aux coalitions de changer l'ordre des candidats sur une liste après les élections.

67. L'alinéa (4) de l'article 84 permet aux partis politiques qui font partie d'une coalition de conclure un accord qui prévoit « la formule de définition de l'ordre final des candidats de leur liste. » Il ne semble pas possible de prévoir une telle formule, dans la mesure où l'ordre final devrait être celui de la liste soumise à la CEC. Cependant, cette crainte est renforcée par l'alinéa (3) de l'article 86, qui prévoit que les « noms qui figurent sur les listes déjà agréées ne peuvent être changés ». Comme l'alinéa (3) de l'article 86 omet de préciser que « l'ordre des noms » ne peut être changé et comme l'alinéa (4) de l'article 84 admet une « formule » pour définir l'« ordre définitif » d'une liste de noms, on peut craindre que ces articles ne permettent aux partis membres d'une coalition de changer l'ordre de la liste soumise au préalable à la CEC. Cette crainte est renforcée par le fait que l'article 77 (élections locales) prévoit que « les candidats de partis ou de coalitions sont élus aux conseils locaux en fonction de l'ordre de leurs listes respectives » et l'article 68 (mandats destinés à assurer une représentation proportionnelle au parlement) ne prévoit pas ce type de condition.

68. Le fait qu'un électeur soit en droit de connaître la conséquence de son vote constitue un principe démocratique fondamental. Le fait qu'un vote soit attribué au candidat pour lequel un électeur a donné son suffrage constitue également un principe démocratique fondamental. Quand il s'agit de listes fermées de candidats, cela implique qu'un suffrage en faveur d'une liste bénéficie au candidat placé en premier. Ces principes fondamentaux sont consacrés par le paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 selon lequel les Etats participants « veilleront à ce que les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix requis par la loi soient dûment investis de leur fonction, et qu'il leur soit permis de conserver celle-ci jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ou qu'il y soit mis un terme pour toute autre raison d'une manière prescrite par la loi conformément à des procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques. » Dans la mesure où l'alinéa (4) de l'article 84 permettrait de modifier l'ordre ou de fixer l'ordre « final » des candidats après que les électeurs auraient mis leurs bulletins dans l'urne, il serait contraire aux engagements dans le cadre de l'OSCE et aux normes internationales. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir attentivement ces articles et de les modifier, de façon à ce qu'il ne soit pas possible de modifier l'ordre des candidats après qu'une liste a été soumise à la CEC.

69. Les alinéas (2) et (3) de l'article 14 partent du principe que tout poste de député devenu vacant peut être attribué au candidat suivant de la liste. Cependant, ce ne sera pas toujours le cas, dans la mesure où un parti politique a le droit de présenter un candidat dans une circonscription sans présenter de liste. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 14 alinéas (2) et (3) pour régler ce problème<sup>39</sup>.

70. L'article 15 alinéa (1) n'est pas conforme aux principes de liberté des élections et de non discrimination de l'article 3 dans la mesure où il impose une obligation à des partis et coalitions

---

<sup>39</sup>L'alinéa (3) de l'article 41 pose également problème, la décision n°1 de la Cour Constitutionnelle, datée du 30 janvier 2004, l'a déclaré inconstitutionnel.

déterminés. Cette disposition est contraire aux engagements dans le cadre de l'OSCE et aux autres normes internationales en matière de non discrimination<sup>40</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 15 pour le rendre conforme aux autres principes énoncés par le Code électoral et pour respecter les engagements dans le cadre de l'OSCE.

71. Les articles 78 à 89 décrivent la procédure de nomination des candidats, y compris leur remplacement. Le système de nomination et d'inscription des candidats est relativement clair et simple. Pour que la présentation des candidats et des listes soit approuvée, il faut la signature d'électeurs ; sont exemptés les maires en place, les conseillers indépendants et les partis déjà représentés au parlement ou au conseil municipal. A la suite d'une modification bienvenue, la date limite d'inscription est désormais placée avant le début de la campagne officielle.

#### **M. LA CAMPAGNE ELECTORALE ET LES MEDIAS**

72. Les articles 133 et 141 ne sont pas compatibles. Selon l'article 133 « la campagne électorale commence 30 jours avant la date de l'élection et se termine 24 heures avant l'ouverture du scrutin ». Comme le scrutin commence à 7 h, la campagne électorale devrait se terminer à 7 h le jour précédent le scrutin. Cependant, en vertu de l'article 141, il est interdit de faire campagne « pendant les 24 heures qui précèdent le jour du scrutin ». Cela signifie qu'en fait, il est interdit de faire campagne à partir de 0 h le jour précédent le scrutin. En outre, les deux articles laissent ouverte la possibilité de faire campagne le jour même du scrutin – la loi implique que c'est interdit mais ne le prévoit pas explicitement. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier les articles 133 et 141 pour supprimer cette contradiction et pour interdire expressément de faire campagne le jour du scrutin et le jour précédent.

73. L'alinéa (2) de l'article 41 prévoit des sanctions pour les médias qui enfreignent l'interdiction de faire campagne mais omet de prévoir une sanction pour le sujet électoral qui est la cause de cette violation de la loi. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'étendre le champ de cette disposition pour remédier au problème.

74. L'article 137 impose que pendant le temps consacré à la politique dans les émissions d'informations, l'émetteur de radio et de télévision de service public accorde un temps égal à tous les partis représentés au parlement qui ont obtenu 20 % des sièges ou moins lors des dernières élections parlementaires. Les partis qui ont obtenu plus de 20 % des sièges se voient accorder le double de temps d'antenne. Le texte de l'alinéa (1) a posé des problèmes lors des élections locales de 2003. Son interprétation a conduit à accorder aux partis qui avaient plus de 20 % des sièges à l'assemblée, le double du temps d'antenne accordé à tous les autres partis réunis, alors que le texte semble indiquer qu'ils ont droit à un temps double de celui des petits partis pris séparément<sup>41</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier l'article 137 de façon à codifier cette dernière interprétation.

75. L'article 140 prévoit que la campagne électorale sur les stations privées de radio et de télévision doit suivre un certain nombre de paramètres définis par le Code. Le commentaire

---

<sup>40</sup>Voir paragraphes 7.3 et 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 26 de la Convention internationale sur les droits civils et politiques ; article 14 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>41</sup>Un recours à ce sujet a été adressé à la CEC. La CEC a repris l'interprétation mentionnée ci-dessus du Conseil de contrôle des médias bien que la loi semble prévoir autre chose. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours auprès du Collège électoral.

concernant l'article 137 sur le service public de radio et de télévision vaut aussi pour le temps accordé aux différents partis par les stations privées, comme le prévoit l'alinéa (4) de l'article 140. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier l'article 140.

#### N. FINANCEMENT DES ELECTIONS

76. L'article 145 du Code électoral régit le financement public des partis politiques pour la campagne électorale. Cependant, il ne régit pas le financement public des candidats indépendants. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que l'article 145 soit modifié pour inclure les candidats indépendants.

77. En outre, cette partie du Code ne régit que le financement des partis politiques, mais par leurs dépenses pour les campagnes électorales ni les informations qu'ils doivent publier concernant leur financement. Les dépenses pour les campagnes électorales et les informations concernant le financement des partis sont réglementées, mais pas de façon suffisamment précise, par la Constitution et la loi sur les partis politiques que le PS et le PD se sont engagés à revoir ensemble avant les prochaines élections parlementaires<sup>42</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'inclure la réglementation des dépenses pour les campagnes électorales et les informations concernant le financement des partis dans une disposition détaillée du Code électoral, pour assurer la transparence du financement et des dépenses pour la campagne électorale des partis qui participent aux élections.

78. L'article 145 ne fixe pas de délai pour la distribution de fonds publics pour la campagne des partis politiques. Les fonds publics n'apportent pas grand-chose s'ils sont distribués après la campagne. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 145 pour imposer que les fonds publics soient distribués à temps à ceux qui se présentent aux élections.

#### O. PROCEDURES DE VOTE

79. Aux termes de l'article 90, le scrutin est constitué de deux parties distinctes et les électeurs disposent d'une voix pour chaque partie. Cela peut poser problème dans certaines situations, ainsi, lors des élections locales de 2003. Notamment pendant la procédure de comptage des voix, les Commissions de bureaux de vote ne savaient souvent pas comment traiter les bulletins valables pour une partie du scrutin mais nuls pour l'autre<sup>43</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir le système du « double » vote de façon à expliquer de façon précise comment la Commission de bureau de vote doit compter un bulletin avec un vote valable et un vote nul.

80. L'article 91 prévoit que l'omission du président ou de vice-président de la Commission de bureau de vote de signer le bulletin de vote ne constitue pas une raison de ne pas commencer la procédure de vote. Le sens de cette disposition n'est pas clair. Plus loin, à l'article 109 alinéa (1)(dh)(i), un bulletin est considéré comme « irrégulier » si une seule des signatures requises manque. Donner à un électeur un bulletin qui par la suite sera considéré comme « irrégulier » revient à priver celui-ci de son droit de vote. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que les articles 91 et 109 soient modifiés pour corriger toutes les incohérences

<sup>42</sup>Protocole PS-PD (17 mai 2003).

<sup>43</sup>Pendant les élections locales de 2003, les observateurs du BIDDH ont rapporté que, souvent, cela avait conduit à déclarer nuls de nombreux bulletins de vote.

de ces deux articles et pour qu'en aucune circonstance le Code ne permette que l'on remette à un électeur un bulletin de vote qui par la suite sera considéré comme nul.

81. L'article 92 prévoit que les noms des candidats « sont placés sur le bulletin par ordre alphabétique ». Des études empiriques ont montré que certains électeurs votent tout simplement pour le premier nom qui figure sur le bulletin, sans tenir compte des autres. Ainsi, le candidat dont le nom commence par une lettre du début de l'alphabet est avantagé par rapport à celui dont le nom commence par une lettre de la fin de l'alphabet. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 9 de façon à ce que l'ordre des candidats sur les bulletins soit déterminé par tirage au sort plutôt que par l'ordre alphabétique. L'article 92 (4) prévoit que « l'électeur mette une marque *dans* un emplacement spécialement prévu à cet effet ». Le mot « dans » a conduit à des fraudes dans d'autres pays, où on a déclaré des bulletins comme nuls quand la marque faite par les électeurs n'était pas située exactement dans « l'emplacement spécialement prévu à cet effet ». **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier cette formulation pour donner plus de latitude pour déterminer la validité des bulletins et le choix politique des électeurs.

82. La procédure de vote est assez simple, à part la double signature et le cachet à apposer sur l'arrière de l'enveloppe. Les procédures de vote simples, transparentes et fiables aident à éviter la fraude. Cependant, la façon de signer ou d'apposer le cachet à l'arrière du bulletin pourrait permettre d'identifier un électeur pendant le décompte des votes. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de réexaminer la nécessité de la double signature et du cachet sous l'angle de la nécessité de protéger le secret du vote.

83. L'alinéa (5) de l'article 100 impose que la main gauche de l'électeur soit marquée à l'encre spéciale avant que le bulletin de vote ne lui soit remis. Cependant, il n'est pas prévu de vérifier si un électeur a déjà une telle marque. Si l'on veut que l'usage de l'encre spéciale soit plus qu'un simple « message » adressé aux électeurs et une véritable mesure pour empêcher de voter deux fois, alors il faut que le Code impose également de vérifier qu'un électeur n'a pas déjà une marque avant de lui remettre un bulletin. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 100 en conséquence.

84. L'article 100, alinéa (6) prévoit que si un électeur fait valoir une décision de justice lui permettant de voter dans un bureau de vote particulier, il peut y voter, même s'il ne figure pas sur la liste électorale. On peut se demander si la décision de justice prévue à l'alinéa (6) de l'article 100 fait référence à une décision d'un tribunal de district concernant une CEL pendant le processus de révision (alinéa (6) de l'article 57), ou s'il s'agit d'un mécanisme supplémentaire pour garantir le droit de vote. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que l'alinéa (6) de l'article 100 soit clarifié et, s'il s'agit d'un mécanisme supplémentaire, alors il convient de déterminer le tribunal compétent pour rendre la décision ainsi que les procédures et délais applicables.

85. L'article 103 régit le vote des électeurs qui ont besoin d'assistance pour voter. Cet article pose un problème sérieux dans la mesure où il exige que ces électeurs soient identifiés dans les documents officiels (listes d'électeurs) « en indiquant le type et la catégorie de handicap ». Le fait d'indiquer les handicaps des électeurs de cette façon est contraire aux normes internationales et dissuade les électeurs handicapés d'exercer leur droit de vote, qui est pourtant un droit fondamental. **L'OSCE/BIDDH recommande vivement** de supprimer la deuxième phrase de l'alinéa (6) de l'article 103.

86. Le sens de « un observateur pour un candidat » qui n'est pas un représentant accrédité, de l'alinéa (3) de l'article 105 n'est pas clair. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

87. L'article 109 alinéa (1) point (c) prévoit que la Commission de bureau de vote doit s'assurer que le nombre de bulletins utilisés corresponde au nombre d'électeurs qui ont voté d'après la liste. Cependant, cet article ne prévoit pas ce que la commission doit faire si les deux nombres ne correspondent pas, ce qui s'est produit dans de nombreux bureaux de vote lors des élections locales de 2003. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

88. L'alinéa (1) point (i) de l'article 109 accorde aux commissions de bureaux de vote un délai très long pour remettre l'urne et l'enveloppe avec les documents et résultats officiels à l'échelon administratif supérieur chargé de comptabiliser les résultats de différents bureaux de vote. Le matériel correspondant devrait être remis le plus vite possible après le décompte des voix, à l'exception des heures de la nuit. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 109 en conséquence.

89. La loi ne fait pas de distinction claire entre les CEL normales et les CEL des arrondissements de la ville de Tirana<sup>44</sup>. Comme on s'en est aperçu lors des élections locales de 2003, cela peut conduire à une confusion, tant au niveau des CEL que des CBV. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que le Code électoral, et notamment la partie concernant la CEL, décrivent clairement les différentes tâches des CEL et des CBV de Tirana pour les différentes élections.

90. L'alinéa (1) point (b) de l'article 110 prévoit que les CEZ et les CEL doivent vérifier le contenu des urnes qu'elles reçoivent. L'énumération omet le cachet du bureau de vote (à ne pas confondre avec le cachet sur l'urne qui est mentionné dans les documents officiels), alors que selon l'article 109 alinéa (1) points (g) le cachet doit être placé sur l'urne. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 110 en conséquence.

91. Aux termes des articles 111 et 114, il est possible de demander un recomptage dans les élections pour les députés ou pour les maires mais pas dans les élections des conseillers municipaux. On peut se demander pourquoi il en est ainsi. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que l'article 111 soit modifié pour permettre les recomptages dans toutes les élections de conseillers municipaux.

92. En outre, l'article 111 prévoit qui peut demander un recomptage et dans quelles circonstances. Cependant, il omet d'indiquer que si une telle demande est présentée, la CEZ ou la CEL concernée doit procéder à un recomptage – au lieu d'avoir un pouvoir discrétionnaire. Lors des élections locales de 2003, il en est résulté au moins un cas de rejet de demande de recomptage pourtant valable. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que l'article 111 prévoit explicitement que la commission électorale concernée doit procéder à un recomptage si une demande lui est présentée en vertu de l'alinéa (1).

93. Bien qu'elle paraisse raisonnable pour des élections générales, la marge de 150 votes pour demander un recomptage (article 111) peut conduire à un nombre important de recomptages lors

---

<sup>44</sup>Ce problème a été ignoré par la CEC lors de la préparation des élections locales de 2003, ce qui a conduit à une grande confusion quant au moment où les urnes devaient être remises par les CBV - l'une à la CEL principale et l'autre à la CEL de l'arrondissement concerné de Tirana.

des élections locales. Dans les petites communes où le nombre d'électeurs est faible, 150 votes peuvent constituer une marge importante pour l'emporter, mais elle permet au candidat placé deuxième de demander un recomptage. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 111 de façon à ce que, au lieu du nombre de 150, une « échelle mobile » basée sur le nombre d'électeurs dans une collectivité locale, ou un pourcentage fixe, constitue la norme pour déterminer s'il y a lieu de procéder à un recomptage.

94. L'article 113 alinéa (2) prévoit qu'avant le recomptage, la CEZ ou la CEL doit vérifier si le cachet sur chaque urne est le même que celui consigné au registre officiel, et que, si ce n'est pas le même, il ne faut pas ouvrir l'urne concernée. Cependant, il ne prévoit pas ce qu'il faut faire avec les urnes qui ne sont pas ouvertes. Cela signifie-t-il que les bulletins qui se trouvent à l'intérieur ne sont pas recomptés et donc pas inclus dans le résultat? **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

95. L'article 115 prévoit que « les décisions prises lors du recomptage des bulletins de vote sont définitives alors que l'on peut tenter un recours contre des résultats proclamés ». La signification de cette phrase n'est pas claire. Cela signifie-t-il que les bulletins ne peuvent plus être examinés plus tard par la CEC ou le collège électoral? **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

96. Le Code électoral ne fait pas la distinction entre les résultats provisoires et les résultats définitifs. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le code de façon à spécifier que : (1) les CEL et CEZ réalisent et publient une synthèse des résultats contenus dans les procès-verbaux des CBV avant de commencer la vérification officielle du matériel électoral ; et (2) les résultats provisoires par bureau de vote soient publiés par les CEL et les CEZ dans les 12 heures après la réception du dernier protocole de CBV, et par la CEC dans les 24 heures de la réception du dernier protocole de CEL ou de CEZ.

97. En outre, sur la base de l'expérience des dernières élections, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'introduire des règles plus précises et plus strictes afin d'éviter le « vote familial » et de garantir le droit de vote des femmes.

98. Les militaires devraient voter, dans la mesure du possible, à leur domicile permanent déclaré<sup>45</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'appliquer la règle de l'article 107 (2) aux militaires, pour toutes les élections. Les conscrits pourraient voter au bureau de vote le plus proche pour les élections nationales s'ils ne peuvent se rendre à leur domicile. Dans ce cas, ils devraient se voir accorder une permission suffisante (6-8 heures) pour pouvoir aller voter. Leurs noms pourraient être inclus dans les listes électorales du bureau de vote où ils vont voter, pas en bloc, mais en respectant l'ordre alphabétique.

99. Pour les élections locales, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de prévoir des bulletins de vote séparés pour l'élection des maires et des conseillers locaux, avec des couleurs différentes, afin de faciliter le comptage des voix et dans un souci de clarté pour les électeurs. Cela impliquera également de revoir toutes les dispositions relatives aux bulletins de vote qui devraient aussi être modifiées en fonction des présentes recommandations.

## **P. INVALIDATION D'ELECTIONS**

---

<sup>45</sup>Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, point I.3.2.xii.

100. L'article 117 prévoit la possibilité d'invalider des élections dans des bureaux de vote, dans des circonscriptions électorales ou sur l'ensemble du territoire albanais. Cependant, l'article 117 ne prend pas en compte les scrutins en deux parties et semble permettre de recommencer l'élection pour l'une des parties du scrutin mais pas pour l'autre dans un bureau de vote<sup>46</sup>. L'article 117 est trop vague et ne donne pas d'indications sur la façon d'invalider une élection ou sur les « élections (parties de scrutin) » qui doivent être invalidées. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 117 afin de donner toutes les indications pour déterminer l'invalidité et qu'il n'y ait pas de possibilité de recommencer des élections sur une partie du scrutin mais pas toutes les parties du scrutin dans un bureau de vote donné.

101. L'alinéa (4) de l'article 117 prévoit qu'« une décision de la CEC d'invalider une élection dans certains bureaux de vote, circonscriptions électorales, ou sur l'ensemble du territoire de la République d'Albanie » est susceptible de recours « auprès d'une juridiction compétente ». Cependant, l'article 162 prévoit qu'une décision de la CEC est susceptible de recours auprès du Collège électoral de la Cour d'appel de Tirana. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 117 pour le rendre compatible avec l'article 162.

#### **Q. RECOURS CONCERNANT LES ELECTIONS**

102. Les articles 146 à 179 prévoient des procédures permettant aux citoyens, aux candidats et aux partis politiques d'obtenir justice de manière adéquate en cas de violation de leurs droits. Ces articles constituent une amélioration importante par rapport au cadre juridique qui existait avant l'adoption du code électoral. Cependant, ces articles pourraient encore être améliorés en s'inspirant des recommandations ci-dessous.

103. Il faudrait modifier le Code électoral pour rendre plus réalistes les délais de recours. Il faudrait prendre en compte le fait qu'un système efficace de recours doit produire des résultats rapidement. En outre, le Code électoral devrait préciser toutes les dispositions de procédure qui s'appliquent aux processus de recours et ces dispositions devraient s'appliquer à la place des dispositions du Code administratif. Ces dispositions de procédure devraient imposer qu'un recours soit étayé par une documentation suffisante<sup>47</sup>, dès le début, pour pouvoir être prise en compte par les CEL, la CEC et le Collège électoral, permettant ainsi de prendre les décisions dans les délais prévus par la loi.

#### **R. RECOURS AUPRÈS DE LA CEC**

104. L'alinéa (1) de l'article 146 prévoit qu'un recours peut être intenté « dans les deux jours de la date à laquelle la décision a été prise », alors que l'article 148 alinéa (1) parle de « dans les 48 heures de la date à laquelle la décision a été annoncée ». Il pourrait aussi y avoir une différence entre la date à laquelle une décision est prise et la date à laquelle elle est annoncée. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 146 ou l'article 148 dans un souci de cohérence.

105. En vertu de l'article 147 alinéa (3), la CEC procédera à une vérification préliminaire d'un recours « dans les deux jours de l'enregistrement de celui-ci ». Cependant, l'article 149 prévoit

<sup>46</sup>Chaque électeur aura deux voix lors des élections parlementaires. Il aura une voix pour élire le député de la circonscription électorale et une pour la liste nationale destinée à assurer une représentation proportionnelle.

<sup>47</sup>Ou une explication écrite suffisante indiquant pourquoi il n'est pas possible d'étayer le recours par la documentation nécessaire au moment où celui-ci est déposé.

que la CEC procède à une vérification préliminaire « au plus tard dans les 24 heures après que le recours a été déposé ». Ces dispositions sont incohérentes si l'on considère que l'enregistrement du recours se fait au moment de son dépôt. Le fait que les notions d'enregistrement et de dépôt soient utilisées l'une à côté de l'autre et apparemment pour désigner la même action prête également à confusion. La loi devrait indiquer très clairement toutes les étapes entre le moment où le recours arrive à la CEC et le moment où la CEC annonce sa décision. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

106. L'article 159 alinéa (1) prévoit que la CEC prenne une décision définitive concernant un recours dans les trois jours de son enregistrement. Cependant, cela n'est pas compatible avec les délais des articles 147 alinéa (3) et 151 alinéa (3). La somme des délais prévus dans ces articles est de trois jours (si les deux jours de l'article 147 alinéa (3) sont utilisés entièrement) avant qu'une audience puisse avoir lieu, et ensuite il faut encore qu'une décision soit prise. En outre, un délai de trois jours n'est pas toujours réaliste si la CEC veut s'informer avant de décider et rendre une décision équitable. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier l'article 159 pour faire en sorte que les délais soient cohérents et que tous les délais donnent suffisamment de temps pour rendre une décision équitable envers toutes les parties et assurer la protection des droits.

107. L'article 162 limite aux « sujets électoraux » le droit de faire recours contre une décision de la CEC auprès du Collège électoral. Cela est trop restreint et pose un problème dans la mesure où cela limite la possibilité de faire appel à un groupe particulier. L'article 162 est également incompatible avec l'article 117 qui permet à une « personne intéressée » de faire recours contre une décision de la CEC. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier les articles 117 et 162 pour les rendre compatibles et permettre d'intenter un recours aux électeurs et aux autres parties prenantes au processus électoral qui peuvent y avoir un intérêt légitime.

108. L'alinéa (2) de l'article 171 prévoit que le Collège électoral examine les recours dans le cadre d'une formation de cinq juges « conformément aux procédures de ce Code ». Cependant, le Code électoral ne comporte pas de dispositions qui expliquent comment les recours sont distribués. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier le Code pour indiquer explicitement la procédure de distribution des recours.

## **S. RECOURS AUPRES DU COLLEGE ELECTORAL**

109. L'article 163 prévoit la procédure de sélection des juges du Collège électoral. L'alinéa (3) donne à quatre partis politiques le droit de refuser chacun un des juges sélectionnés par tirage au sort secret. Bien que cela puisse constituer une disposition intérimaire acceptable pour renforcer la confiance des partis politiques, il conviendrait de supprimer progressivement ce système, dans le cadre des efforts pour accroître l'indépendance de la justice<sup>48</sup>. L'absence d'une telle disposition ne devrait pas poser de problème dans la mesure où il est possible de récuser un juge en vertu de l'article 169 alinéa (2) et de l'article 170 alinéa (2) et de l'exclure de toute participation aux décisions en vertu de la procédure de l'article 171 alinéa (2). **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir l'article 163 du Code électoral et considèrent qu'il serait plus opportun d'en faire une disposition transitoire.

---

<sup>48</sup>Voir paragraphes 5.12 et 5.13 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et paragraphes 19.1 et 19.2 du Document de Moscou de l'OSCE, de 1991.

110. En particulier, il faudrait indiquer clairement que le renouvellement du Collège électoral a lieu après, et non avant, les élections parlementaires, pour que les membres de cette institution soient formés comme il se doit et prêts à temps. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir en conséquence l'article 164 (1).

#### T. SANCTIONS ET PENALITES ADMINISTRATIVES

111. Les articles 175 à 179 prévoient des sanctions pour les violations des dispositions du Code électoral. L'article 179 alinéa (1) prévoit que certaines violations constituent un délit administratif « quand elles n'ont pas affecté le résultat des élections ». Cela implique que, si ces violations avaient affecté le résultat des élections, elles ne seraient pas considérées comme des infractions de nature administrative mais pénale. Il en va de même pour la formulation des alinéas (1) et (2) de l'article 178. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier ce point.

#### U. PROBLÈMES TECHNIQUES DE RÉDACTION CONCERNANT L'ORGANISATION, LES DÉFINITIONS ET LA COHÉRENCE DU CODE ELECTORAL

112. Le Code électoral n'a pas de système cohérent et uniforme de numérotation des paragraphes, sous-paragraphes et alinéas. Par exemple, les alinéas de l'article 1 sont désignés par des lettres alors que les alinéas de l'article 2 sont désignés par des nombres. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que la structure des articles et des clauses du Code électoral soit harmonisée de façon à ce que tous les articles soient présentés de manière uniforme et cohérente. En outre, le texte omet de façon évidente un certain nombre de références qui seraient nécessaires<sup>49</sup>. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir et de modifier attentivement le Code pour assurer la cohérence de la formulation technique et corriger les omissions.

113. Dans certains cas, le code contient des dispositions contradictoires concernant les délais. Par exemple, le délai de l'alinéa (1) de l'article 146 ne correspond pas à celui de l'alinéa (1) de l'article 148. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir systématiquement tous les délais prévus dans le Code et de les corriger quand il y a lieu.

114. Il faudrait revoir avec soin les définitions de l'article 2 pour s'assurer qu'elles ne puissent être mal appliquées et soient utilisées de façon cohérente dans le code. Il convient de faire particulièrement attention aux expressions comme « domicile permanent » et « domicile déclaré ». L'article 2 et l'alinéa (1) de l'article 58 suggèrent qu'un électeur peut voter dans la zone géographique où il a sa « résidence déclarée » même s'il ne s'agit pas de sa « résidence permanente ». Cependant, l'article 76 suggère qu'un électeur ne peut voter que là où il a sa « résidence permanente ». Enfin, il convient de remarquer que la terminologie du Code en ce qui concerne les partis politiques prête à confusion. Les termes « sujet électoral », « parti politique » et « coalition » ne sont pas utilisés de façon cohérente dans tout le Code. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de revoir et de corriger s'il y a lieu tous les endroits du Code où sont utilisés des termes importants<sup>50</sup>.

<sup>49</sup>L'alinéa (2) de l'article 79 constitue un exemple, il devrait comporter un renvoi à l'article 81 ainsi qu'à l'article 80.

<sup>50</sup>La définition du terme « élection partielle » à l'article 2 constitue un autre exemple. Ce terme est défini comme une élection « au siège d'un candidat indépendant ». Cette définition part du principe que tout parti politique qui présente un candidat dans une circonscription électorale uninominale présentera toujours une liste de candidats et que tout siège vacant détenu par un parti politique peut être pourvu en vertu des

115. Les articles 2 et 5 reprennent des définitions du code civil albanais. L'idéal serait que le Code électoral puisse répondre à toutes les questions concernant le processus électoral dans la mesure où les électeurs, les candidats, les membres des commissions électorales et d'autres peuvent ne pas bien connaître le Code civil. En outre, il se peut que le Code civil soit modifié d'une façon qui le rende incompatible avec les principes et les objectifs d'un terme tel qu'il est utilisé dans le Code électoral. Il vaudrait mieux que le Code électoral ait ses propres définitions, sans renvoyer à d'autres lois. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier en conséquence les articles 2 et 5.

116. L'article 7 énonce les règles de fixation de la date des élections et dans son alinéa (2) il fait référence à « une décision de la CEC au niveau national pour les résultats des élections locales ». On peut cependant se demander si cela signifie que la CEC proclame au niveau national les résultats des élections locales ou s'il s'agit de l'« acceptation » par la CEC d'un résultat proclamé par une CEL pour la collectivité locale correspondante. La deuxième solution conduirait à ce que les mandats des organes des différentes collectivités locales expirent à des dates différentes, ce qui pourrait être problématique dans la mesure où cela conduirait à tenir des élections à des dates différentes dans les différentes collectivités locales – en effet, l'alinéa (8) de l'article 7 prévoit que les élections doivent avoir lieu de 60 à 30 jours avant la fin du mandat des élus en poste. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier l'article 7 alinéa (2) en prenant en compte la disposition de l'article 7 alinéa (8).

117. L'alinéa (3) de l'article 7 mentionne les « élections générales » sans les définir. Bien qu'il semble que cela fasse référence aux élections à l'Assemblée (parlement), il conviendrait de l'indiquer clairement. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier en conséquence l'article 7 alinéa (3) ou d'inclure une définition des élections générales dans l'article 2.

118. L'alinéa (4) de l'article 7 fait référence à l'article 87 de la Constitution. Cependant, il conviendrait d'inclure aussi une référence à l'article 65 de la Constitution. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de faire également référence à l'article 65.

119. La marge de temps de 60 jours des alinéas (5) et (6) de l'article 7 semble contredire l'article 65 alinéa (2) de la Constitution, qui prévoit que les élections doivent avoir lieu dans les 45 jours de la dissolution de l'assemblée. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'harmoniser les alinéas (5) et (6) de l'article 7 avec la Constitution.

120. L'alinéa (5) de l'article 180 régit le contenu des urnes que les CEZ et les CEL doivent envoyer à la CEC après la proclamation des résultats. L'alinéa (5) omet d'inclure les talons de bulletins de vote qui, aux termes de l'article 110(1)(b) et de l'alinéa (6) de l'article 180, devraient également y être. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de modifier en conséquence l'alinéa (5) de l'article 180.

---

*dispositions de l'article 14. Cependant, un parti politique est en droit de présenter un candidat dans une circonscription électorale sans présenter de liste de candidats. Ainsi, « les élections partielles » ne devraient pas être limitées aux sièges vacants de candidats indépendants. L'alinéa (3) de l'article 76 constitue aussi un autre exemple, il fait référence au « candidat commun ». Le concept de « candidat commun » a été supprimé à l'article 2.*

#### IV. CONCLUSION

121. Cette évaluation du Code électoral est destinée à aider les autorités à atteindre leur objectif affiché qui est de continuer à améliorer le cadre juridique pour des élections démocratiques et de mettre le Code électoral en plus grande conformité avec les engagements dans le cadre de l'OSCE et les autres normes internationales pour l'organisation d'élections démocratiques.

122. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise reconnaissent que le texte actuel du Code électoral constitue un progrès important par rapport au code précédent, notamment en ce qui concerne les recours, ainsi que la création de meilleures conditions pour une campagne électorale équitable. Les nouvelles dispositions concernant la couverture par les médias, les articles destinés à appliquer le principe d'inviolabilité des élections, et l'adoption de listes électorales établies sur la base des listes de l'état civil sont les bienvenus. Cependant, il y a encore des problèmes importants à régler, comme l'indiquent les commentaires et recommandations de cette évaluation.

123. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont prêts à continuer à aider les autorités de la République albanaise dans leurs efforts pour créer un cadre juridique pour des élections démocratiques conformes aux engagements dans le cadre de l'OSCE et aux autres normes internationales en la matière.