



Strasbourg/Varsovie, le 30 août 2007

CDL-EL(2007)018

Or. angl.

Avis n° 435 / 2007

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

**PROJET D'AVIS CONJOINT SUR LES AMENDEMENTS
AU CODE ELECTORAL DE
LA REPUBLIQUE D'ALBANIE**

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

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

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	SOMMAIRE.....	4
III.	DISCUSSION DES AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL.....	5
A.	ADMINISTRATION ELECTORALE GENERALE.....	5
B.	COMMISSION ELECTORALE CENTRALE (CEC).....	6
C.	COMMISSIONS ELECTORALES DE ZONE (CEZ).....	8
D.	COMMISSIONS ELECTORALES LOCALES (CEL).....	8
E.	COMMISSIONS DE BUREAU DE VOTE (CBV).....	9
F.	LISTES ELECTORALES.....	9
G.	OBSERVATEURS ET TRANSPARENCE.....	9
H.	SYSTEME ELECTORAL POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES.....	10
I.	CIRCONSCRIPTIONS POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES.....	11
J.	ELECTIONS LOCALES.....	11
K.	REFERENDUMS.....	11
L.	DROIT DE SE PORTER CANDIDAT ET PROCEDURES DE DESIGNATION DES CANDIDATS.....	12
M.	CAMPAGNE ELECTORALE ET MEDIAS.....	13
N.	FINANCEMENT DES ELECTIONS.....	13
O.	PROCEDURES DE VOTE.....	14
P.	INVALIDATION D'UNE ELECTION.....	15
Q.	RECOURS CONCERNANT LES ELECTIONS.....	15
R.	RECOURS DEVANT LA CEC.....	15
S.	RECOURS DEVANT LE COLLEGE ELECTORAL.....	16
T.	SANCTIONS ET PENALITES ADMINISTRATIVES.....	17
U.	PROBLÈMES TECHNIQUES DE RÉDACTION CONCERNANT L'ORGANISATION, LES DEFINITIONS ET LA COHÉRENCE DU CODE ELECTORAL.....	17
IV.	CONCLUSION.....	17

I. INTRODUCTION

1. *Le présent avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la République d'Albanie¹ a été rédigé par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (« OSCE/BIDDH ») et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (« Commission de Venise »). Il commente les amendements apportés au Code à l'issue des recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise le 2 novembre 2004².*

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

3. *Le présent projet d'avis sera soumis aux fins d'adoption à la 22^e session du Conseil des élections démocratiques (18 octobre 2007) et à la 72^e session de la Commission de Venise (19-20 octobre 2007).*

4. Suite à l'avis de 2004, le Code (Loi n° 9087 du 19 juin 2003) a été amendé par la Loi n° 9297 du 21 octobre 1997, la Loi n° 9341 du 10 janvier 2005, la Loi n° 9371 du 14 avril 2005 et la Loi n° 9676 du 13 janvier 2007.

5. Le présent avis se contentant d'examiner les amendements adoptés après l'avis de 2004 et leur conformité aux recommandations précédentes, il doit être examiné conjointement avec les rapports antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

6. Le présent avis se base, outre sur l'avis précédent, sur les documents suivants :

- une traduction anglaise non officielle du Code électoral fournie par la présence de l'OSCE en Albanie (CDL-EL(2007)009) ;
- une traduction anglaise non officielle de 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) ;
- le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2005 en Albanie, 3 juillet et 21 août 2005 ;

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

² Avis n° 273/2004, CDL-AD(2004)017 (ci-après « l'avis de 2004 »).

³ Point 11.ii.b.

- le rapport d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH consacré aux élections locales du 18 février 2007 ; et
- le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, y compris les Lignes directrices sur les élections (CDL-AD(2002)023rev).

7. Il ressort des amendements que les autorités albanaises ont tenu compte de plusieurs commentaires et recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ce qui a permis d'améliorer le Code. Toutefois, une partie des recommandations n'a pas été suivie d'effet, de sorte qu'il faudrait envisager des améliorations supplémentaires au Code.

8. Bien que le Code ait été amélioré et plusieurs recommandations adoptées, les rapports d'observation d'élections établissent que même la version amendée n'a pas eu un profond impact sur le problème de la polarisation politique de l'administration électorale en Albanie. Ce problème requiert des solutions reposant sur la volonté politique et la bonne foi des partis politiques albanais auxquels le Code accorde le monopole du contrôle de tous les processus électoraux au détriment de la société civile et des structures institutionnelles.

9. Le présent avis est censé aider les autorités albanaises à continuer à développer et à améliorer le cadre juridique pour la tenue d'élections démocratiques et à respecter les normes internationales. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise demeurent prêts à contribuer à ce processus. Toutefois, l'ampleur des effets positifs de ces amendements législatifs dépendra de la bonne foi et de la volonté politique affichées par les partis politiques.

II. SOMMAIRE

10. Certaines des recommandations énoncées dans l'avis de 2004 ont été prises en considération dans les amendements au Code électoral. Les principales recommandations portent sur les points suivants :

- des dispositions détaillées sur les procédures de recours pouvant être engagées devant la Commission électorale centrale et l'organe judiciaire du Collège électoral ;
- des délais plus raisonnables pour faire recours ;
- une transparence accrue des processus électoraux ;
- l'allongement du mandat des collectivités locales de trois à quatre ans.

11. Selon l'avis de 2004, le Code électoral constitue un fondement adéquat pour tenir des élections démocratiques. Ces amendements se basent sur le cadre existant et s'inscrivent dans une dynamique positive de progrès continu. Le nombre d'amendements adoptés sur la base de recommandations témoigne également de la sincérité des efforts déployés pour améliorer le Code électoral.

12. Cependant, le Code électoral recèle encore plusieurs lacunes et certaines recommandations et préoccupations ont été ignorées. Les principaux sujets préoccupants n'ayant toujours donné lieu à aucun amendement sont :

- les règles compliquées et problématiques d'attribution des sièges au Parlement ;
- les dispositions permettant aux partis politiques et coalitions de changer l'ordre des candidats sur leurs listes après les élections ;

- les dispositions concernant la nomination des membres de la Commission électorale centrale qui limitent les prérogatives des institutions chargées de leur nomination telles qu'elles ont été mises en place par la Constitution;
- les dispositions relatives à la révocation des membres des commissions électorales de niveau inférieur qui entravent l'administration professionnelle et non partisane des élections ; et
- les dispositions concernant les référendums qui semblent être en contradiction avec la Constitution.

13. Les recommandations formulées dans le présent avis visent les aspects problématiques qui n'ont pas encore été réglés.

III. DISCUSSION DES AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL

14. Les amendements au Code électoral sont discutés selon leur thème, dans la mesure où ils correspondent à des commentaires et des recommandations figurant dans l'avis de 2004. En outre, le présent avis porte uniquement sur les principales recommandations de l'avis de 2004 (ce dernier contenait en effet de nombreuses recommandations visant des questions techniques liées à la rédaction et qu'il serait superflu de réitérer).

A. ADMINISTRATION ELECTORALE GENERALE

15. L'avis de 2004 déplorait la politisation excessive de l'administration électorale en Albanie : une tendance encouragée par certaines dispositions du Code. L'avis de 2004 notait que, même si le Code devait prévoir une certaine représentation des partis politiques, il devait avant tout établir des commissions électorales impartiales, indépendantes et professionnelles dotées d'un mode de fonctionnement non partisan et efficace et parfaitement respectueuses de la loi. L'avis de 2004 exprimait également la crainte de voir l'administration électorale dominée par les deux principaux partis politiques à tous les échelons, chacune de ces formations se trouvant en outre investie *de facto* d'un droit de veto à tous les niveaux de ladite administration. L'avis de 2004 préconisait d'envisager la modification de l'article 154 de la Constitution, ainsi que des amendements au Code électoral, dans le cadre des efforts de réforme destinés à mettre en place une administration électorale indépendante, professionnelle et efficace.

16. Des amendements ont été apportés aux articles réglementant l'administration électorale, y compris l'article 154 de la Constitution. Ils réduisent en théorie le contrôle exercé par les deux principaux partis politiques en accroissant la taille des commissions électorales et en permettant à des membres d'autres formations politiques d'y siéger⁴.

17. Toutefois, en pratique, les petits partis ont rarement été en mesure de pourvoir les sièges leur revenant de droit au sein des commissions électorales, comme on a pu l'observer pendant les élections locales de février 2007. Dans la mesure où ces partis cèdent de manière informelle leurs sièges aux formations plus importantes, ces nouvelles dispositions ont peut-être affecté l'équilibre politique global des commissions concernées, surtout aux niveaux inférieur et intermédiaire. De plus, l'augmentation du nombre de sièges au sein des commissions de niveau inférieur et

⁴ Le nombre de sièges au sein de la Commission électorale centrale est passé de sept à neuf. Le nombre de sièges au sein des Commissions électorales de zone, Commissions électorales locales et Commissions de bureau de vote est passé de sept à treize.

intermédiaire de sept à treize s'est aussi soldée par un accroissement des coûts et, dans une certaine mesure, par une diminution de l'efficacité.

18. Les amendements au Code susmentionnés ont renforcé le pluralisme politique au sein de l'administration électorale, mais n'ont pas abordé la question du comportement partisan de ladite administration. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** l'insertion dans le Code de dispositions exigeant de la Commission électorale centrale qu'elle élabore un cours de formation obligatoire pour tous les membres de l'administration électorale. Ce cours de formation devrait être complet et couvrir en détail l'administration électorale, le Code électoral, l'éthique et d'autres questions que la Commission électorale centrale considère importantes pour l'administration électorale en Albanie.

19. La capacité des partis politiques à contrôler les actions des personnes qu'ils ont nommées dans les commissions électorales, en vertu de leur pouvoir illimité de nommer et de révoquer discrétionnairement les intéressés, gêne considérablement l'apparition d'une administration électorale dotée d'un mode de fonctionnement non partisan et efficace. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise est clair sur ce point : « Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés. »⁵. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'amender le Code afin qu'un membre d'une commission électorale ne puisse être révoqué que s'il a manqué à ses devoirs tels qu'ils sont énoncés dans ledit code.

20. Il convient de noter que, conformément à des recommandations antérieures, l'exigence pour les Commissions électorales locales, Commissions électorales de zone et Commissions de bureau de vote, de disposer d'une majorité qualifiée pour adopter certaines décisions a été supprimée du Code électoral.

B. COMMISSION ELECTORALE CENTRALE (CEC)

21. L'article 154 de la Constitution albanaise établit le cadre d'une Commission électorale centrale censée être nommée par trois institutions albanaises : l'Assemblée (Parlement), le Président de la République et le Conseil supérieur de la magistrature. L'article 22 du Code, toutefois, confère le contrôle total des procédures de nomination aux partis politiques. Les auteurs de l'avis de 2004 se déclaraient préoccupés par le conflit entre le processus de nomination prévu par le Code et l'article 154 de la Constitution.

22. La préoccupation exprimée en 2004 demeure. L'article 22 du Code limite expressément le nombre de candidats parmi lesquels les trois institutions peuvent choisir un membre de la Commission électorale centrale. Ces dispositions limitent les prérogatives des trois institutions à une liste de deux candidats, au maximum, nommés par des organismes qui ne sont pas prévus à l'article 154 (« partis/groupes politiques »)⁶. La phrase « pas plus de deux » est problématique au plan constitutionnel, car elle permet de proposer une liste composée d'un seul nom et ainsi d'abroger complètement les prérogatives constitutionnelles des trois institutions nommant les membres de la Commission électorale centrale.

⁵ Voir le Code de bonne pratique en matière électorale, II 3.1 f.

⁶ De plus, l'article 22 utilise des termes tels que « de gauche » et « de droite » pour définir les critères déterminant les partis ou groupes politiques habilités à nommer des membres. Il n'est pas toujours facile d'appliquer ces critères de manière objective. Ce sont des raisons supplémentaires de modifier l'article 22 du Code électoral.

23. L'implication d'organismes n'étant pas prévus à l'article 154 dans le processus de sélection des membres de la Commission électorale centrale pourrait être acceptable, à condition que l'ensemble de la procédure respecte la structure définie dans la Constitution et les prérogatives des trois organismes prévus dans ledit article d'élire les membres de la Commission électorale centrale. Cependant, les procédures mises en place par les 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 nouveau** de modifier la formulation de l'article 22 du Code électoral de façon à assurer une implication suffisante des organes prévus à l'article 154 dans la procédure d'élection des membres de la Commission électorale centrale, afin de respecter les prérogatives constitutionnelles des institutions concernées.

24. L'avis de 2004 recommandait d'énoncer des exigences minimales de nature à réglementer la conduite de la Commission électorale centrale et à accroître la transparence de cet organe et la confiance qu'il inspire au public. Nombre de ces recommandations ont été mises en œuvre par la Commission électorale centrale, notamment au niveau de son règlement intérieur. Bien qu'il eût été préférable de définir ces pratiques dans le Code pour leur conférer un caractère juridique, il convient de saluer cette évolution de la Commission électorale centrale vers une transparence accrue dans l'organisation de ses réunions, l'accès à ses documents et la sollicitation de l'avis du public lors de ses réunions.

25. L'article 23(6) du Code contraignait chaque membre de la Commission électorale centrale à voter pour ou contre une proposition sans pouvoir s'abstenir. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient antérieurement fait part explicitement de leur préoccupation devant une telle disposition qui 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. Les autorités albanaises ont dûment tenu compte de cette recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et supprimé le paragraphe (6) de l'article 23 en conséquence. Un amendement au paragraphe (4) de l'article 23 met également en œuvre la recommandation qui propose un amendement contraignant chaque membre de la Commission électorale centrale à voter « dans le respect du droit ».

26. Les auteurs de l'avis de 2004 s'étaient déclarés préoccupés par le fait que l'article 24 permet au Parlement de révoquer un membre de la Commission électorale centrale. La constitutionnalité de l'article 24 est douteuse, car ni l'article 154 de la Constitution ni les autres articles de ce texte relatifs au Parlement n'accordent expressément à ce dernier un tel droit⁷. **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.

27. Certaines dispositions du paragraphe (3) de l'article 27 prêtent à confusion et ne sont pas applicables telles quelles, peut-être en raison d'une erreur de rédaction ou de traduction. L'alinéa (a) du paragraphe (3) renvoie à lui-même alors qu'il devrait sans doute renvoyer à l'alinéa (a) du paragraphe (1). **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** de clarifier l'article 27.

⁷ Cette conclusion est étayée par l'argumentation juridique de la décision n° 212 de la Cour constitutionnelle albanaise du 29 octobre 2002 (voir le recueil 2001-2002 des décisions de la Cour constitutionnelle publié en 2003).

28. L'article 30 exige que la proclamation des résultats et des vainqueurs des élections, des décisions d'invalidation des résultats et des décisions relatives aux plaintes dénonçant la proclamation des résultats par une Commission électorale de zone ou une Commission électorale locale soit approuvée par au moins six membres de la Commission électorale centrale. Toute autre décision doit être adoptée à la majorité des membres présents. De plus, toutes les décisions doivent être signées par le président et le vice-président. Ces dispositions ne peuvent que mener à des impasses et, *de facto*, les deux principaux partis disposent d'un pouvoir de veto sur toutes les questions importantes⁸. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise** soulignent de nouveau que l'approche partisane de l'administration électorale — un système dans lequel les intérêts des partis passent fréquemment avant l'objectif commun consistant à organiser un scrutin honnête — n'est pas propice à des élections démocratiques ; ils **recommandent** d'envisager une simplification encore plus grande des mécanismes de prise de décision de la Commission électorale centrale afin d'éviter les impasses parfois inhérentes à la prise en considération d'intérêts partisans.

29. Les amendements à l'article 30 du Code transposent également des recommandations antérieures visant la tenue des réunions de la Commission électorale centrale. Les recommandations concernant la publicité de l'ordre du jour et de la date des réunions, ainsi que le respect de délais raisonnables en matière de présentation ont été adoptées. En outre, une disposition de l'article 30 — qui autorisait le président et le vice-président à suspendre les réunions pendant 24 heures sans invoquer un motif basé sur des critères objectifs — a été supprimée conformément à une recommandation antérieure.

30. Conformément à une recommandation antérieure, le Code a été amendé de manière à supprimer le paragraphe (10) de l'article 30 qui permettait à la Commission électorale centrale de se réunir en privé pour discuter de « l'administration de la Commission électorale centrale ». Il avait été fait remarquer que cette disposition est contraire au principe général de transparence de tout processus électoral, dans la mesure où le terme « administration » recouvre certainement l'administration des processus électoraux. La suppression de ce paragraphe est une réaction positive à la recommandation.

C. COMMISSIONS ELECTORALES DE ZONE (CEZ)

31. Les CEZ sont nommées d'une manière analogue mais pas identique à la Commission électorale centrale. De plus, le 13^e siège de chaque Commission électorale de zone est affecté sur un pied d'égalité au parti de gouvernement et au parti d'opposition les plus importants selon une « sélection aléatoire ». Les commentaires et les recommandations énoncés ci-dessus à propos de la formation de la Commission électorale centrale (article 22) sont également pertinents concernant l'article 34 qui prévoit les modalités de formation des Commissions électorales de zone.

D. COMMISSIONS ELECTORALES LOCALES (CEL)

32. Les commentaires et les recommandations énoncés ci-dessus à propos de la formation de la Commission électorale centrale (article 22) et des Commissions

⁸ Les articles exigeant un vote à la majorité qualifiée sont l'article 30 pour la Commission électorale centrale, l'article 38 pour les Commissions électorales de zone et l'article 44 pour les Commissions électorales locales.

électorales de zone (article 34) sont également pertinents concernant l'article 40 qui prévoit les modalités de la formation des Commissions électorales locales.

E. COMMISSIONS DE BUREAU DE VOTE (CBV)

33. L'article 45 prévoit que, pour les élections parlementaires, les Commissions de bureau de vote sont formées selon les modalités et les critères énoncés à l'article 34 pour les Commissions électorales de zone. Pour les élections locales, les Commissions de bureau de vote sont formées selon les mêmes règles que celles énoncées à l'article 40 pour les Commissions électorales locales. C'est pourquoi les préoccupations indiquées précédemment concernant la formation des Commissions électorales de zone et des Commissions électorales locales s'appliquent aussi à la formation des commissions de bureau de vote.

F. LISTES ELECTORALES

34. Les listes électorales continuent à alimenter des controverses lors des élections en Albanie. Ces controverses visent non seulement l'exactitude des listes, mais également les documents d'identité requis pour l'inscription. En raison de la profonde méfiance imprégnant le monde politique en Albanie, il est difficile de distinguer clairement entre la réalité et la perception du problème lié à « l'inexactitude » des listes électorales.

35. Bien que le niveau d'exactitude des listes électorales soit discutable, force est de reconnaître que les autorités albanaises ont tenté d'imposer diverses solutions juridiques au cours des dix dernières années. La création de listes électorales précises suppose une volonté politique et la fourniture de ressources humaines et financières *bien avant la date du scrutin*. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà formulé antérieurement des recommandations concernant le texte spécifique de nombreuses dispositions pertinentes du Code électoral ayant été en vigueur à un moment ou à un autre. Un texte juridique, toutefois, ne saurait compenser les déficiences inhérentes à l'absence de volonté politique, d'infrastructure et de capacité administrative.

36. En dépit des critiques relatives à l'exactitude des listes électorales, des amendements au Code électoral ont amélioré le processus d'inscription des électeurs depuis l'avis de 2004. Cette remarque vaut particulièrement pour les registres d'état civil qui servent à déterminer — en fonction de critères objectifs — si tel ou tel citoyen a le droit de voter. Certains amendements ont clarifié des termes ambigus et supprimé une terminologie désuète. Les dispositions relatives à l'inscription des électeurs sont en outre très détaillées et peuvent servir de base à la création de listes électorales dotées d'un niveau d'exactitude acceptable. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise** recommandent aux autorités albanaises de mobiliser la volonté politique, les ressources humaines et les fonds nécessaires pour établir et tenir à jour des listes électorales exactes. *De plus, les autorités albanaises devraient veiller à ce que tous les formulaires, registres et bases de données officiels servant de base à l'inscription des électeurs soient protégés et mis à l'abri afin de parer à toute menace (perçue ou réelle) de « fraude systématique ».*

G. OBSERVATEURS ET TRANSPARENCE

37. 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 ni entraver le processus électoral et son administration.

38. Bien que les articles 18 et 19 confèrent de larges droits aux observateurs, l'avis de 2004 contenait des recommandations visant spécifiquement les observateurs des partis politiques et le délai de soumission des demandes d'accréditation à la Commission électorale centrale. Ces recommandations ont été prises en considération dans les amendements.

39. Un amendement à l'article 95/2 ne correspond à aucune recommandation spécifique et exige de la Commission électorale centrale qu'elle décide s'il convient de recourir à des caméras et à des écrans pour afficher les bulletins de vote avant leur évaluation pendant le dépouillement. Cet amendement va dans le sens d'une plus grande transparence du processus de dépouillement.

H. SYSTEME ELECTORAL POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES

40. Comme indiqué dans l'avis de 2004, l'article 64 de la Constitution albanaise prévoit un système électoral reposant à la fois sur (i) des circonscriptions électorales individuelles et (ii) une circonscription unique pour l'ensemble du pays chargée d'affecter des sièges supplémentaires (40) aux listes des partis politiques et des coalitions. L'article 64 requiert aussi que le nombre total de députés d'un parti ou d'une coalition soit le plus proche possible du nombre de votes valables que la formation concernée a réunis, à l'échelle nationale, lors du premier tour des élections. Ce système est censé répartir les 140 mandats de manière aussi proportionnelle que possible, conformément à l'objectif fixé dans la Constitution.

41. Les partis politiques sont parvenus à faire échouer l'instauration d'un système véritablement proportionnel en recourant à diverses stratégies au cours des élections parlementaires⁹. Même si les stratégies employées lors des élections parlementaires de 2005 ont été différentes de celles employées lors des élections parlementaires de 2001, le but restait le même : obtenir un nombre disproportionné de mandats¹⁰. A l'issue des deux scrutins, l'allocation des sièges a suscité des controverses et soulevé des critiques légitimes. L'une des raisons de cette contestation tient à la complexité de la formule de répartition des sièges prévue par le Code.

42. Les amendements ne tentent pas de réduire la complexité de la formule de répartition prévue par les articles 65 à 68 du Code. 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. Le système permet même à chaque parti politique de fixer l'ordre « final » des candidats après que les électeurs ont placé leurs bulletins dans l'urne¹¹.

43. Les élections sont le mécanisme permettant aux partis et aux candidats de présenter leurs points de vue à l'électorat et de rivaliser pour obtenir son appui dans un cadre clairement défini. Elles constituent la base d'un gouvernement

⁹ Le système électoral permet aux partis en mesure de former des coalitions de répartir les voix de leurs électeurs avec leurs alliés afin d'obtenir une part disproportionnée des sièges.

¹⁰ Voir Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2005 en Albanie, 3 juillet 2005, pages 4 et 5.

¹¹ Articles 16 et 87.

démocratique et ne doivent pas se transformer en manœuvres prêtant le flanc aux manipulations des partis politiques. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** que le Code électoral soit amendé de façon à mettre en place un système électoral moins complexe, c'est-à-dire **transparent, facile à mettre en œuvre, ainsi qu'entièrement et aisément compréhensible pour les électeurs**¹².

I. CIRCONSCRIPTIONS POUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES

44. Les circonscriptions (uninominales) pour les élections parlementaires étaient régies par les articles 70 à 75 du Code électoral. L'avis de 2004 contenait des recommandations visant spécifiquement ces articles¹³. Les amendements au Code ont abrogé les articles 70 à 75 et introduit des dispositions transitoires en vue du découpage des circonscriptions pour les élections de 2005 (article 181), ainsi qu'une loi séparée établissant formellement les circonscriptions ainsi délimitées. Les recommandations formulées dans l'avis de 2004, dans la mesure où elles n'ont pas été reprises dans une législation séparée, demeurent pertinentes. De plus, le caractère temporaire de l'arrangement mis en place appelle des clarifications. Il faudrait définir de façon cohérente le calendrier et les modalités du découpage des circonscriptions sur une base régulière.

J. ELECTIONS LOCALES

45. Il convient de saluer un amendement faisant suite à une recommandation antérieure. L'article 109 de la Constitution a été amendé afin de porter le mandat des membres des conseils locaux et des maires de trois à quatre ans.

46. L'observation des élections locales de février 2007 a révélé que certaines Commissions électorales locales ont du mal à répartir leurs sièges entre les listes de candidats conformément aux dispositions du Code électoral, ce qui peut parfois conduire à des erreurs. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** que la question des modalités de la répartition des sièges à l'issue des élections locales fasse l'objet d'un réexamen.

47. Un amendement à l'article 87 permet de modifier la place des candidats sur une liste à l'issue des élections. Cet amendement va à l'encontre du principe fondamental selon lequel les représentants élus sont réellement désignés par les électeurs. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà exprimé leurs réticences concernant une disposition analogue de l'article 84 relatif aux élections parlementaires. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** d'amender ces articles afin d'empêcher la modification de l'ordre des candidats sur une liste ayant déjà été soumise à l'autorité électorale compétente.

K. REFERENDUMS

48. Les référendums sont réglementés par les articles 118 à 132 du Code électoral. L'avis de 2004 formulait cinq recommandations spécifiques concernant ces articles¹⁴, mais aucun amendement n'a été introduit en ce sens. Les recommandations formulées dans l'avis de 2004 demeurent donc valables.

¹² L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont disposées à aider les autorités à trouver une formule moins complexe.

¹³ Voir les paragraphes 55 à 58 de l'avis de 2004.

¹⁴ Voir les paragraphes 61 à 65 de l'avis de 2004.

L. DROIT DE SE PORTER CANDIDAT ET PROCEDURES DE DESIGNATION DES CANDIDATS

49. Les auteurs de l'avis de 2004 se déclaraient préoccupés par le degré de transparence du système d'attribution des sièges aux candidats d'une liste. Cette préoccupation demeure, dans la mesure où les recommandations pertinentes antérieures n'ont pas été suivies d'effet et où l'un des amendements récents réduit encore davantage la transparence de la répartition des mandats dans les élections locales.

50. Le paragraphe 4 de l'article 84 permet à un parti politique membre d'une coalition de disposer, en plus de sa propre liste de candidats, d'une liste conclue à l'issue d'un accord prévoyant « la formule de définition de l'ordre final des candidats » de ladite coalition. Il ne devrait pas être possible de prévoir une telle formule, dans la mesure où l'ordre final devrait être celui de la liste soumise à la Commission électorale centrale. Le paragraphe 4 de l'article 84 permet des changements dans l'ordre des affectations à l'issue du scrutin et la modification de l'ordre des candidats dans des listes déjà soumises à la Commission électorale centrale. Une telle disposition va à l'encontre des principes fondamentaux selon lesquels « la volonté du peuple... est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » et les élections doivent être organisées « dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁵. Cette disposition soulève aussi des questions sous l'angle de sa conformité à la Constitution albanaise et plus particulièrement de son article 64(1) qui prévoit que « les quarante députés sont élus sur des listes présentées par des partis ou des coalitions de partis, dans l'ordre de la liste ».

51. Le fait qu'un électeur soit en droit de connaître la conséquence de son vote et que ce dernier soit attribué au candidat de son choix constitue un principe fondamental de la démocratie. 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. Ce principe fondamental est également consacré par le paragraphe 7(9) du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 selon lequel les États 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 le paragraphe 4 de l'article 84 permettrait de modifier l'ordre ou de fixer l'ordre « final » des candidats après le dépôt par les électeurs de leur bulletin dans l'urne, il serait contraire aux engagements souscrits dans le cadre de l'OSCE ainsi qu'aux normes internationales.

52. L'avis de 2004 recommandait de s'attaquer au problème posé par l'article 84. Les amendements, loin d'apporter une solution, étendent la possibilité de changer l'ordre final des candidats sur une liste aux élections locales. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** de revoir attentivement ces articles et de les modifier, de façon à ce qu'il ne soit pas possible de changer — par le biais d'un mécanisme interne — l'ordre des candidats après qu'une liste a été soumise à l'autorité électorale compétente.

¹⁵ Article 21.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 25.b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

53. Un amendement au paragraphe 3 de l'article 14 applique partiellement la recommandation formulée en 2004 à propos de la procédure de pourvoi d'un siège vacant dans une circonscription uninominale. Il s'agit d'un amendement qui devrait avoir un effet positif. Toutefois, il ne porte pas sur les cas où il ne reste plus aucun nom sur la liste pour pourvoir un siège pendant les six derniers mois du mandat d'un député appartenant à un parti politique ou à une coalition. Nul ne sait non plus avec précision si cet amendement tient intégralement compte d'un arrêt rendu antérieurement par la Cour constitutionnelle à ce sujet¹⁶. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'amender encore l'article 14 pour répondre à ces préoccupations.

54. Les articles 78 et 86 du Code exigent de la Commission électorale centrale et des Commissions électorales de zone qu'elles vérifient la documentation soumise à l'appui d'un dépôt de candidature, y compris les signatures de soutien. Toutefois, lors des derniers scrutins, la Commission électorale centrale n'a adopté aucune procédure de vérification desdites signatures, de sorte que le contrôle de ces dernières s'est avéré erratique. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent** d'amender le Code électoral afin de prévoir une procédure objective et non discriminatoire de vérification des signatures de soutien.

M. CAMPAGNE ELECTORALE ET MEDIAS

55. Un amendement à l'article 141 met fin à l'incompatibilité précédente entre les articles 133 et 141 concernant la durée de la période pendant laquelle il est interdit de faire campagne. Cet amendement répond à une recommandation de 2004. En vertu de l'article 133, il est interdit de faire campagne le samedi précédant l'élection ainsi que le jour même du scrutin. L'article 141 a également été amendé afin d'inclure des sanctions pour tout sujet électoral ayant causé la violation de cette interdiction. Bien que cet amendement réponde de manière positive à une autre recommandation de 2004, l'article 133 devrait être révisé afin de tenir compte de la possibilité, prévue à l'article 7, d'organiser des élections locales n'importe quel jour de la semaine.

56. L'article 137 a été amendé afin de clarifier la question de l'attribution de temps d'antenne aux partis représentés au Parlement dans le cadre des émissions d'actualité de la télévision et de la radio publiques. Cet amendement répond à une recommandation antérieure visant la clarification de l'article 137 qui, dans sa version antérieure, avait fait l'objet de différentes interprétations pendant les élections locales de 2003. Il s'agit donc d'un amendement qui devrait avoir un effet positif.

N. FINANCEMENT DES ELECTIONS

57. L'article 145(1) du Code électoral a été complété par des amendements exigeant la soumission de rapports de financement de la campagne à la Commission électorale centrale et la publication subséquente desdits documents. Cet amendement répond à une recommandation antérieure. Toutefois, le Code ne réglemente toujours pas la question de la limitation des sommes consacrées à la campagne. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** l'insertion dans le Code électoral d'une disposition réglementant en détail la question de la limitation des sommes consacrées à la campagne.

¹⁶ Cour constitutionnelle albanaise, décision n° 1 du 30 janvier 2004.

58. Un amendement à l'article 145(1)(c) inclut une recommandation visant l'insertion dans le Code d'une disposition fixant un délai pour la distribution de fonds publics pour la campagne des partis politiques. En vertu de cet amendement, les fonds publics alloués aux partis politiques répondant aux critères prévus ne pourraient pas être distribués au-delà d'un délai de dix jours à compter de la promulgation par le Président du décret fixant la date du scrutin. Il s'agit d'un amendement qui devrait avoir un effet positif.

O. PROCEDURES DE VOTE

59. Un amendement à l'article 90 aborde le problème — identifié lors d'élections précédentes — des bulletins composés de deux parties distinctes correspondant chacune à un vote pour une élection différente. Cette pratique avait posé problème à certains électeurs et l'avis de 2004 recommandait de la revoir. L'amendement à l'article 90 répond à cette recommandation en prévoyant deux bulletins séparés. Les amendements font également suite à d'autres recommandations visant les mesures de sécurité à appliquer par la commission électorale sous forme de l'apposition d'un tampon — et non plus d'une signature — au dos des bulletins et précisant le texte de la formule à apposer audit verso. Il s'agit d'amendements qui devraient avoir un effet positif et qui s'inspirent de recommandations antérieures.

60. Un amendement à l'article 100 incorpore la recommandation prévoyant de vérifier si la main gauche des électeurs a été marquée à l'encre spéciale *avant* de leur remettre un bulletin. Il s'agit d'une amélioration notable des procédures de vote.

61. Un amendement à l'article 100(2) clarifie la situation des électeurs faisant valoir une décision de justice leur permettant de voter dans un bureau de vote particulier. L'amendement vise les décisions rendues en vertu de l'article 60. Il s'agit d'un amendement qui devrait avoir un effet positif et qui fait suite à une recommandation exigeant des clarifications.

62. Les auteurs de l'avis de 2004 s'étaient déclarés préoccupés par l'article 103, réglementant le vote des électeurs ayant besoin d'assistance pour voter. Le paragraphe 6 dudit article exige que ces électeurs soient identifiés dans des documents officiels « indiquant le type et la catégorie du handicap ». Bien que cet arrangement vise à créer des conditions permettant à des électeurs ayant des besoins particuliers de s'acquitter de leurs devoirs électoraux, cette disposition est incompatible avec les normes internationales dans la mesure où elle subordonne le vote à la production d'une preuve officielle du « handicap ». **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** de revoir sérieusement la question.

63. Les auteurs de l'avis de 2004 se déclaraient préoccupés par le fait que le Code électoral ne distingue pas clairement entre les activités de la Commission électorale locale de la municipalité de Tirana et celles des Commissions électorales locales des arrondissements de la ville de Tirana. Plusieurs amendements abordent cette question et établissent une distinction entre ces commissions.

64. L'avis de 2004 contenait plusieurs recommandations visant les articles 111 à 115 relatifs au recomptage des bulletins de vote. Lesdits articles ont été abrogés. La possibilité de recompter les bulletins est désormais prévue à l'article 158 qui définit la procédure que doit suivre la Commission électorale centrale pour examiner les preuves en cas de recours contre les décisions d'une Commission électorale de zone ou d'une Commission électorale locale. En vertu de l'article 158, la Commission

électorale centrale peut procéder à un recomptage et/ou à une réévaluation des bulletins.

65. Les articles 64 et 107 réglementent le vote par les membres des forces armées et de la police. Les militaires devraient voter, dans la mesure du possible, dans le bureau de vote correspondant à leur domicile officiel¹⁷. L'avis de 2004 recommandait d'appliquer la règle de l'article 107(2) à toutes les élections. Cette recommandation n'a pas été reprise dans les amendements au Code électoral.

P. INVALIDATION D'UNE ELECTION

66. L'avis de 2004, ainsi que les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires de 2001 et 2005, contenaient des recommandations visant à modifier l'article 117 du Code électoral qui régit l'invalidation des résultats d'une élection. Les amendements constituent une réponse positive à ces recommandations. Le texte de l'article 117 a été clarifié et peut être appliqué plus facilement en pratique. Néanmoins, son alinéa 1c prévoit que les élections sont déclarées invalides « dès lors que le vote n'a pas commencé ou a été suspendu pendant plus de six heures ». Il est suggéré d'envisager l'abaissement de cette limite de temps. De plus, cette disposition s'abstient de préciser si l'expression « violations de la loi » renvoie uniquement à l'inobservation du Code électoral ou également à celle d'autres lois albanaises. Plus généralement, la relation entre les alinéas 1.a, 1.a(1) et 1.c n'est pas parfaitement claire.

Q. RECOURS CONCERNANT LES ELECTIONS

67. L'avis de 2004 relevait qu'en général le Code électoral prévoit des procédures permettant aux citoyens, aux candidats et aux partis politiques d'obtenir justice de manière adéquate en cas de violation de leurs droits. Toutefois, l'avis de 2004 contenait des recommandations visant certaines améliorations. La plupart des recommandations, telles qu'elles sont analysées ci-dessous dans les paragraphes 69 à 75, visent des recours déposés devant la Commission électorale centrale et le Collège électoral.

68. La plupart des recommandations ont fait l'objet d'amendements au Code. De plus, certains amendements vont au-delà de l'avis de 2004 et adoptent des recommandations formulées dans des rapports récents d'observation d'élections. C'est notamment le cas des amendements unifiant les procédures de dépôt de demandes d'invalidation et de recours et imposant à la Commission électorale centrale des normes plus réalistes en matière d'enquête et de recevabilité des preuves. Lesdits amendements devraient avoir des effets positifs.

R. RECOURS DEVANT LA COMMISSION ELECTORALE CENTRALE

69. Les amendements aux articles 146 et 148 reprennent des recommandations visant à clarifier la question du délai de formation d'un recours devant la Commission électorale centrale. Un amendement à l'article 146 porte également ledit délai de deux à trois jours. Cet amendement devrait lui aussi avoir des effets positifs.

70. Les amendements aux articles 147 et 149 reprennent des recommandations visant à clarifier la question du délai imposé à la Commission électorale centrale pour

¹⁷ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, point I.3.2.xii.

procéder à la vérification préliminaire d'un recours afin de s'assurer qu'il répond à toutes les exigences légales. Ces amendements devraient avoir des effets positifs.

71. Les amendements à l'article 159 reprennent des recommandations visant à allonger le délai imposé à la Commission électorale centrale pour rendre une décision concernant un recours formé devant elle. Ledit délai a été porté à dix jours : un laps de temps qui paraît plus réaliste compte tenu du nombre élevé de recours formés devant la Commission électorale centrale au cours des élections passées. Ces amendements devraient avoir des effets positifs.

S. RECOURS DEVANT LE COLLEGE ELECTORAL

72. Les auteurs de l'avis de 2004 avaient exprimé leurs préoccupations devant la procédure fixée par l'article 163 pour sélectionner les juges siégeant au Collège électoral. Le paragraphe 3 de cette disposition attribue en effet à quatre partis politiques le droit de refuser l'un des juges sélectionnés par tirage au sort secret. Bien qu'acceptable à titre provisoire, cette procédure aurait dû être remplacée dans le cadre des efforts déployés pour accroître l'indépendance de la justice¹⁸. En outre, cette disposition est superflue, dans la mesure où un juge peut être contesté et peut se voir interdire de connaître d'une affaire lorsque les circonstances de l'espèce le justifient¹⁹. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** la suppression de l'article 163 du Code électoral.

73. Les auteurs de l'avis de 2004 se déclaraient préoccupés par le fait que l'article 162 limite aux « sujets électoraux » le droit de contester une décision de la Commission électorale centrale devant le Collège électoral. Toutefois, toute « personne intéressée » a le droit de participer aux procédures engagées devant la Commission électorale centrale ou le Collège. L'article 162 ne reconnaît pas expressément le droit d'une personne intéressée — ayant été affectée négativement par une décision de la Commission électorale centrale dans une affaire où elle est partie — d'introduire un recours devant le Collège électoral. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau** que l'article 162 soit amendé afin d'accorder le droit d'intenter un recours aux électeurs et aux autres parties prenantes au processus électoral qui peuvent avoir un intérêt légitime à engager une telle procédure.

74. Un amendement à l'article 170 reprend la recommandation de l'avis de 2004 visant à préciser dans le Code les modalités de distribution des recours entre les juges et le Collège électoral. Le paragraphe 2(b) de l'article 170 prévoit que cette distribution doit être purement aléatoire. Il s'agit d'un amendement dont les effets devraient être positifs.

75. La recommandation de 2004 concernant l'article 164(1) du Code n'a pas été reprise. Cet article devrait 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).

¹⁸ Voir les paragraphes 5.12 et 5.13 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et les paragraphes 19.1 et 19.2 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991. Voir aussi la Recommandation n° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges et les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature.

¹⁹ Voir l'article 169, paragraphe (2), l'article 170, paragraphe (2) et l'article 171, paragraphe (2).

T. SANCTIONS ET PENALITES ADMINISTRATIVES

76. Les articles 175 à 179 prévoient des sanctions pour les violations des dispositions du Code électoral. L'avis de 2004 suggérait de rendre les articles 178 et 179 plus cohérents. Les amendements à l'article 178 reprennent cette recommandation de manière positive.

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

77. L'avis de 2004 contenait plusieurs recommandations visant des problèmes techniques de rédaction. Nombre de ces recommandations sont inapplicables en raison des modifications importantes apportées aux dispositions réglementant les registres des électeurs et les procédures de vote. Toutefois, les principes fondamentaux de rédaction énoncés dans les recommandations de 2004 demeurent pertinents et devraient inspirer tout futur amendement adopté par les autorités albanaises. Lesdits principes incluent les **recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise** appelant à ce que : (1) 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 ; (2) tous les délais prévus dans le Code soient revus et éventuellement corrigés ; (3) les définitions de l'article 2 soient revues avec soin pour empêcher qu'elles puissent être mal appliquées et assurer leur utilisation cohérente dans le Code.

IV. CONCLUSION

78. Le présent avis conjoint sur les amendements au Code électoral est destiné à aider les autorités à atteindre leur objectif affiché qui est de continuer à améliorer le cadre juridique pour des élections démocratiques en Albanie.

79. Le texte actuel du Code électoral constitue un progrès important par rapport aux versions précédentes, particulièrement sous l'angle de la transparence et des procédures de recours. Cependant, certaines préoccupations n'ont toujours pas été apaisées comme l'indiquent les commentaires et recommandations du présent avis.

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