



Strasbourg, le 11 décembre 2020

CDL-AD(2020)036

Avis n° 1006 / 2020
ODIHR Opinion-Nr.: ELE-ALB/396/2020

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
BUREAU POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS DE
L'HOMME DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

ALBANIE

AVIS CONJOINT

**SUR LES AMENDEMENTS A LA CONSTITUTION DU 30 JUILLET 2020
ET AU CODE ELECTORAL DU 5 OCTOBRE 2020**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
à sa 70^e réunion (en ligne, 10 décembre 2020)
et adoptées par la Commission de Venise à sa 125^e session plénière
(en ligne, 11-12 décembre 2020)**

sur la base des observations de

**M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
M. Don BISSON (expert, OSCE/BIDDH)**

Opinion co-funded
by the European Union



I. Introduction

1. Par lettre du 21 octobre 2020, M. Ilir Meta, Président de la République d'Albanie, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur les amendements électoraux du 30 juillet et du 5 octobre 2020, c'est-à-dire les amendements constitutionnels approuvés par le Parlement le 30 juillet 2020 ([CDL-REF\(2020\)074](#)), ainsi que sur la loi n° 118 sur certains ajouts et amendements à la loi n° 10019, en date du 29.12.2008 - Code électoral de la République d'Albanie tel que modifié ([CDL-REF\(2020\)075](#)), qui a modifié le Code électoral de la République d'Albanie tel que modifié au 23 juillet 2020 ([CDL-REF\(2020\)073](#)).

2. Le Bureau de la Commission a décidé, compte tenu du peu de temps qu'il restait avant la prochaine session plénière et de la complexité de la question, de ne pas autoriser la procédure d'urgence. L'avis a donc été élaboré selon la procédure ordinaire. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH").

3. M. Eirik Holmøyvik (membre suppléant, Norvège), M. Oliver Kask (membre, Estonie) et Mme Katharina Pabel (membre suppléant, Autriche) ont exercé les fonctions de rapporteurs pour la Commission de Venise. M. Don Bisson a fait fonction de rapporteur pour le BIDDH.

4. En raison de la pandémie de COVID-19, aucune visite à Tirana n'a été possible, mais des visioconférences ont eu lieu les 23, 24 et 27 novembre 2020, ainsi que le 1er décembre 2020, avec le Président de la République, le Premier ministre, des représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, des partis extra-parlementaires, le ministre de la Justice, la Commission électorale centrale, le Médiateur ainsi que des organisations non gouvernementales et la communauté internationale représentée à Tirana.

5. Le présent avis conjoint vise à aider les autorités albanaises, les partis politiques et la société civile dans leurs efforts continus pour mettre en place un cadre juridique solide en vue d'élections démocratiques.

6. Le présent avis conjoint a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 70^e réunion en ligne le 10 décembre 2020 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 125^e session plénière en ligne les 11-12 décembre 2020 à la suite d'une procédure écrite remplaçant les réunions de sous-commissions.

II. Portée de l'avis conjoint

7. La portée du présent avis conjoint ne couvre que les révisions constitutionnelles et législatives officiellement soumises à examen ("les amendements"). En particulier, il n'abordera pas les amendements apportés par la loi n° 101/2020 adoptée le 23 juillet 2020. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas une révision complète et exhaustive de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Albanie.

8. La question de la constitutionnalité 1) de la procédure de révision de la Constitution et de la législation et 2) du contenu de certains éléments de la législation révisée a été soulevée au cours de la discussion. Conformément à leur pratique constante, la Commission de Venise et le BIDDH n'aborderont pas cette question mais se concentreront sur la conformité des textes soumis avec les normes internationales.

9. Dans sa demande, le Président de la République a posé un certain nombre de questions précises. L'avis ne les abordera pas séparément mais les traitera dans le cadre de l'analyse globale des modifications constitutionnelles et législatives soumises à examen.

10. Le présent avis conjoint est basé sur des traductions anglaises non officielles. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

III. Résumé

11. La Commission de Venise et le BIDDH regrettent que la procédure d'adoption des amendements à la Constitution ainsi que de la loi n° 118 ait été extrêmement hâtive. Une large consultation des acteurs politiques et des organisations non gouvernementales, assortie d'un calendrier adéquat, aurait dû avoir lieu avant la modification de ces textes fondamentaux.

12. La Commission de Venise et le BIDDH regrettent également que la quasi-totalité des députés des partis d'opposition alors présents au Parlement aient démissionné en 2019 et constituent depuis lors l'opposition extra-parlementaire. Le fait que le Parlement ne soit pas composé du nombre total de membres n'est pas en soi problématique au regard des normes internationales étant donné qu'il fonctionne selon le quorum prescrit par la Constitution.

13. La Commission de Venise et le BIDDH exhortent les forces politiques albanaises - tant au sein qu'en dehors du Parlement - à assurer le fonctionnement démocratique normal des institutions du pays, dans l'intérêt du peuple albanais. Ils soulignent une fois de plus la nécessité de rétablir la Cour constitutionnelle le plus rapidement possible.

14. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que l'engagement politique à appliquer pleinement et de bonne foi la législation électorale est un élément de base d'une réforme électorale réussie et réitèrent la nécessité absolue d'un dialogue et d'une coopération loyale entre les institutions de l'État.

15. La Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations clés suivantes à suivre avant les élections législatives d'avril 2021 :

- A. Que toutes les autorités engagent un dialogue constructif et fassent tout leur possible pour mettre en œuvre le droit électorale dans les délais prévus ; elles devraient commencer dès que possible, et de manière transparente, à clarifier l'impact des amendements, et l'administration électorale devrait disposer de moyens suffisants pour les mettre en œuvre ;
- B. Éviter toute nouvelle modification de la législation électorale avant les prochaines élections législatives ; en particulier, la délimitation des circonscriptions ne doit pas être modifiée ;
- C. Que les dirigeants des partis politiques s'abstiennent de se porter candidats dans plusieurs circonscriptions.

16. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent, après les élections législatives de 2021, de :

- A. Supprimer la possibilité pour les dirigeants des partis politiques de se présenter dans plusieurs circonscriptions ;
- B. Respecter l'égalité des droits de tous les partis d'une coalition à faire recours contre les actions et des décisions de la coalition ;
- C. Introduire la possibilité pour les candidats individuels de soumettre des recours contre l'attribution des sièges à l'intérieur d'une liste ;
- D. Clarifier la définition du seuil pour les élections locales en ce sens qu'il s'applique au niveau de la municipalité, si nécessaire par le biais d'un règlement ;
- E. Réviser l'article 67, paragraphe 4, du code électorale afin de réduire le nombre minimum de candidats devant figurer sur une liste ;
- F. Envisager de faire une exception au seuil national de 1 % pour les minorités nationales ;

- G. Continuer de donner suite aux recommandations en suspens et futures du BIDDH en matière d'élections.

17. La Commission de Venise et le BIDDH sont prêts à aider les autorités albanaises, en particulier pour faciliter la mise en œuvre du code électoral révisé.

IV. Analyse et recommandations

18. La Commission de Venise et le BIDDH examineront la conformité de la procédure ainsi que du contenu des amendements avec les normes internationales. Comme déjà dit, l'avis ne portera pas sur la constitutionnalité des amendements. Cette tâche devrait incomber à la Cour constitutionnelle dès qu'elle sera à nouveau opérationnelle. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà indiqué clairement qu'il est d'une importance vitale pour l'Albanie de rétablir la Cour constitutionnelle le plus rapidement possible, d'autant plus à une époque où se posent des questions très complexes sur la constitutionnalité des affaires publiques en Albanie¹. Néanmoins, la situation insatisfaisante concernant la Cour constitutionnelle ne devrait pas conduire à un arrêt complet de toute activité législative. En l'absence d'une Cour constitutionnelle, toutes les autorités devraient s'assurer, de manière très approfondie, de la conformité à la Constitution de la procédure qu'elles suivent ainsi que des textes qu'elles proposent pour adoption et qu'elles adoptent finalement.

A. Stabilité du droit électoral et procédure

19. La stabilité du droit électoral est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral, et en particulier pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, et comme expliqué dans la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral², aucun changement de principe (lié à des éléments fondamentaux, par exemple le système électoral, la composition de l'administration électorale et le découpage des circonscriptions) ne doit être introduit dans les 12 mois suivant les élections.

20. La règle d'un an ne s'applique qu'aux *éléments fondamentaux* du système électoral. Toutefois, plus les modifications de la législation électorale sont adoptées à l'approche des élections, plus elles peuvent influencer les résultats des élections. Les modifications en question concernent trois éléments principaux : les circonscriptions électorales, l'introduction de listes ouvertes et la suppression des coalitions (*apparentements*).

21. Si les amendements constitutionnels ont modifié les règles relatives à la délimitation des circonscriptions, ce qui conduira probablement à l'avenir à des changements dans leur délimitation, celles-ci n'ont pas été modifiées par la loi n° 118. La stabilité du droit électoral n'a donc pas été remise en cause dans ce domaine. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent vivement de ne pas modifier la délimitation des circonscriptions électorales avant les prochaines élections, car cela constituerait une violation manifeste du principe de stabilité du droit électoral.

22. Il est difficile d'anticiper l'effet de l'introduction de listes partiellement ouvertes sur les résultats. Le vote de préférence ne sera efficace que s'il atteint un certain seuil : pour modifier le classement de la liste, un candidat doit recevoir plus de votes de préférence que le nombre moyen de votes reçus pour chacun des sièges remportés par le parti ou la coalition ; dans tous les cas, le quotient ne peut être supérieur à 10 000 votes (article 163.3 du code électoral). L'effet

¹ Commission de Venise, Albanie - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, ([CDL-AD\(2020\)010](#)), en particulier paragraphe 101 et suivants. BIDDH, Final Report on the 2019 local elections, recommandation n° 5 (en anglais seulement).

² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2 ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

de cette innovation dépendra du comportement des électeurs, plus précisément de l'usage plus ou moins important qu'ils feront de la possibilité de voter pour un candidat déterminé. Même si un nombre assez restreint de mandats pourrait être réparti différemment sur la base de cette modification pour les prochaines élections, il pourrait encore y avoir un certain impact sur les tactiques de campagne. Certains interlocuteurs de la Commission de Venise et du BIDDH ont estimé que cette modification n'aurait pas d'impact majeur sur les résultats. L'impact de ce changement sera clair lorsque les résultats des prochaines élections seront connus, mais il ne peut être exclu que l'amendement change le comportement électoral de nombreux électeurs et ait un impact sur la campagne, aussi. Bien que ses effets doivent encore être évalués, il semble que cette innovation ne devrait pas être considérée comme un changement fondamental.

23. Le remplacement du seuil de 3 % (partis) ou 5 % (coalitions) au niveau régional par 1 % au niveau national (article 162, paragraphe 1, du code électoral) ne constitue pas un changement fondamental. Comme le précédent, le nouveau seuil devrait être inefficace en raison du seuil naturel lié à la taille des circonscriptions, sauf, éventuellement, pour les candidats individuels et les partis représentant des minorités nationales (petites, concentrées). Une exception pour ces dernières pourrait donc être envisagée après les élections de 2021.

24. Un changement qui peut aussi sembler fondamental concerne la suppression des coalitions telle que permise par l'ancienne version du Code (*apparentements* : la coalition est considérée comme une liste unique lors de la première répartition des sièges). Il est peu probable que cela entraîne des changements dans l'attribution d'un grand nombre de sièges. Cependant, dans une compétition électorale serrée, de tels changements pourraient être décisifs pour l'obtention de la majorité des sièges au Parlement. L'exigence de majorités spéciales pour la révision de certains textes législatifs, y compris la loi électorale (article 81, paragraphe 1 de la Constitution) et, bien sûr, pour la révision constitutionnelle (article 177, paragraphe 3) doit également être prise en considération. Il convient de noter qu'en 2017, la règle sur les coalitions n'a pas été appliquée à la suite d'un accord politique consensuel, de sorte qu'en pratique, aucun changement réel n'aura lieu par rapport aux dernières élections législatives.

25. Dans ces conditions, il est douteux que les modifications des règles relatives aux coalitions prévues dans l'ancienne version du code puissent être considérées comme un changement fondamental.

26. Dès lors, la Commission de Venise et le BIDDH considèrent que les amendements à la Constitution et au Code électoral, pris ensemble ou séparément, ne sont pas de nature à représenter un changement fondamental du système électoral de l'Albanie. Cependant, ces changements pourraient avoir un impact sur le comportement des participants aux élections, les stratégies électorales, la répartition des ressources électorales, les campagnes et le choix des candidats dans chaque circonscription électorale.

27. En tout état de cause, les lignes directrices de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral prévoient plusieurs exceptions concernant la possibilité d'adopter des amendements, même aux règles fondamentales, moins d'un an avant les élections. L'une d'entre elles concerne les textes "traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire". Cette exception ne doit pas être comprise de manière formaliste mais comme permettant des amendements par consensus - comme les amendements du 23 juillet 2020 en Albanie, qui ont eu lieu neuf mois avant les élections du 25 avril 2021.

28. Les amendements constitutionnels devaient être approuvés, conformément à l'article 177(3) de la Constitution, par au moins deux tiers de tous les membres de l'Assemblée. La modification du code électoral devait être décidée à la majorité qualifiée des trois cinquièmes (article 81, paragraphe 1, point c), de la Constitution). Les deux amendements ont été approuvés à une écrasante majorité par le Parlement.

29. Cependant, la grande majorité obtenue à l'Assemblée doit être considérée dans le contexte albanais spécifique de 2020. Presque tous les députés des partis d'opposition présents au Parlement en 2019 ont démissionné et constituent depuis lors l'opposition extra-parlementaire. La Commission de Venise et le BIDDH ne peuvent que regretter que les députés de l'opposition aient quitté le Parlement et se soient ainsi abstenus d'avoir une quelconque influence politique sur les amendements. Ces députés ont été remplacés par des parlementaires qui étaient les suivants sur les listes (ces députés constituent désormais "l'opposition parlementaire" - le Parlement est désormais composé de 122 membres au lieu de 140). La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que les mandats parlementaires appartiennent à des députés individuels et non à des partis, conformément au principe d'un mandat libre et indépendant, et que le "mandat administré par un parti" va à l'encontre du patrimoine électoral européen³. L'impossibilité de retirer un mandat est fortement liée au principe du mandat libre. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH considèrent que le fait que le Parlement ne soit pas composé du nombre total de membres n'est pas problématique en soi au regard des normes internationales, étant donné qu'il fonctionne conformément au quorum prescrit par la Constitution.

30. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent qu'une réforme électorale réussie repose sur au moins les trois éléments suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures; 2) l'adoption de la législation à la faveur d'un large consensus, obtenu à la suite de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale, de bonne foi. Le débat sur un système électoral devrait être large et permettre aux parties prenantes concernées de mettre en avant les effets positifs et négatifs de cette réforme⁴.

31. Cela ne signifie pas que toutes les modifications du système électoral doivent être consensuelles, et notamment acceptées par les partis non représentés au Parlement (même s'ils l'ont quitté, de leur propre initiative). Toutefois, les modifications législatives concernant les principales institutions sociétales et politiques, telles que les lois électorales, devraient être apportées après un processus inclusif impliquant le grand public.⁵ Cela est encore plus vrai pour les amendements constitutionnels.⁶ Les amendements constitutionnels ne devraient pas être précipités et "ne devraient être introductifs qu'après un débat public approfondi, transparent et libre"⁷, impliquant "les diverses forces politiques, les ONG, les associations citoyennes, les milieux universitaires et les médias"⁸ et prévoyant "un calendrier approprié"⁹.

32. La procédure d'adoption des amendements à la Constitution a été extrêmement rapide. Alors que la Commission de Venise et le BIDDH ne vont pas analyser la conformité du processus de révision avec le droit interne, elles ne peuvent que constater que la procédure formelle au Parlement a été extraordinairement courte (environ une semaine), et l'ensemble du processus, de la présentation de l'initiative à son adoption, n'a duré qu'un mois. Il n'existe pas de normes internationales concernant la durée de la procédure au Parlement, mais celle-ci doit garantir une

³ Commission de Venise, Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires ([CDL-AD\(2009\)027](#)), en particulier le paragraphe 39.

⁴ Voir, par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)012](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), par. 10, 25-28.

⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.5.iv.

⁶ Rapport sur l'amendement constitutionnel ([CDL-AD\(2010\)001](#)), en particulier les paragraphes 204, 245.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, par. 28

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, par. 19 ; Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, [CDL-PI\(2020\)016](#), par. 15.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, par. 18.

discussion publique des amendements sur le fond. Les autorités albanaises ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que l'initiative pour la révision de la Constitution a été présentée le 30 juin ; que des auditions ont eu lieu avec des représentants de la société civile dans le domaine de la protection des droits de l'homme le 3 juillet, avec des représentants du monde académique le 6 juillet, avec des institutions étatiques et des partenaires internationaux le 7 juillet. Toutefois, les auditions ont eu lieu quelques jours seulement après la présentation de l'initiative, ce qui amène à se demander si lesdites parties prenantes étaient en mesure d'évaluer correctement les projets d'amendements. Même si le Premier ministre a expliqué que la possibilité d'organiser des consultations publiques était limitée en raison des mesures liées au COVID-19, il n'en reste pas moins que l'ensemble du processus a été précipité, étant donné l'importance potentielle des amendements constitutionnels pour les prochaines élections. De plus, l'adoption des amendements à la Constitution a eu lieu un peu moins de 9 mois avant les prochaines élections. Dans un tel cas, la consultation entre les acteurs politiques et les organisations non gouvernementales est particulièrement importante. Les mêmes préoccupations s'appliquent à l'adoption des amendements du 5 octobre à une législation aussi fondamentale que le code électoral.

33. Cela contraste avec le processus qui a conduit aux amendements du 23 juillet au Code électoral, où, de manière positive, les autorités et les partis politiques se sont engagés dans une discussion ouverte, inclusive et complète sur de nombreux éléments de la réforme électorale. Ce processus était également plus inclusif, compte tenu du contexte politique albanais spécifique, puisqu'il incluait également l'opposition extra-parlementaire. Ces développements ont démontré une attitude constructive tant de la part du gouvernement que de l'opposition, ce qui a permis de répondre à certaines recommandations liées aux élections émises en 2015-2019 par le BIDDH et les parties prenantes nationales. Les amendements au Code électoral approuvés par le parlement le 23 juillet sont conformes à l'accord entre les partis du 5 juin 2020 et sont fondés sur les recommandations du BIDDH.

34. Bien qu'il ne relève pas du mandat de la Commission de Venise et du BIDDH d'enquêter sur les négociations politiques qui ont pu être menées en coulisses et qui ont abouti à l'approbation des amendements du 5 octobre, ils ne peuvent que regretter une fois de plus que les amendements constitutionnels soient allés à l'encontre des règles les plus fondamentales de l'élaboration démocratique des lois, même en supposant que l'objet des amendements ait été préalablement discuté avec l'opposition extra-parlementaire. La démocratie régie par l'État de droit ne consiste pas seulement en l'adhésion formelle à des procédures permettant à la majorité de gouverner, mais aussi en une délibération et un échange de vues significatif entre la majorité et l'opposition. La Commission de Venise et le BIDDH exhortent les forces politiques albanaises - tant au sein qu'en dehors du Parlement - à assurer le fonctionnement démocratique normal des institutions du pays, dans l'intérêt du peuple albanais.

35. Indépendamment du caractère fondamental et consensuel de l'adoption des amendements, une autre condition s'applique : "De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle soit réellement applicable"¹⁰. Cela signifie que les modifications doivent être compréhensibles et applicables par l'administration électorale, les candidats, les électeurs et les observateurs.

36. Il convient de noter dans ce contexte que les amendements sont entrés en vigueur après que le Président a convoqué les élections, c'est-à-dire après l'ouverture du processus électoral.

37. Au cours des réunions tenues avec les parties prenantes albanaises, les membres de la Commission électorale centrale nouvellement créée et les représentants des ONG ont fait valoir que la mise en œuvre des modifications envisagées soulevait plusieurs difficultés en termes de sécurité juridique. La Commission de Venise et le BIDDH ne sont pas en mesure d'évaluer si les

¹⁰ Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)), II.5.

amendements entraîneront de graves difficultés pratiques. Ils rappellent que l'engagement politique à appliquer pleinement et de bonne foi la législation électorale est un élément fondamental du succès d'une réforme électorale et réitèrent la nécessité absolue d'un dialogue et d'une coopération loyale entre les institutions de l'État¹¹. Ils recommandent donc à toutes les autorités d'engager un dialogue constructif et de faire tout leur possible pour appliquer la loi dans les délais prévus ; ils devraient commencer dès que possible, et de manière transparente, à clarifier l'impact des amendements, et l'administration électorale devrait disposer de moyens suffisants pour les mettre en œuvre. La Commission de Venise et le BIDDH sont à la disposition des autorités albanaises, et en particulier de la Commission électorale centrale, pour fournir toute assistance nécessaire afin de faciliter l'application de la loi.

B. Fond

38. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, "[l]e choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus (et consacrés par le Code)"¹². Dans des circonstances particulières, la nature même du système électoral peut cependant être problématique dans un pays donné¹³. Aucun élément ne permet de considérer que c'est le cas du système électoral en place en Albanie après l'adoption des amendements en question, dont la portée est relativement limitée.

39. En particulier, il n'existe pas de normes internationales concernant le choix entre les listes bloquées et les listes ouvertes et, si ces dernières sont choisies, l'étendue et l'impact des préférences exprimées par les électeurs. Cela vaut également pour l'admission ou non de coalitions électorales aux fins de l'attribution des sièges (*apparetements*) et l'existence d'un seuil assez bas au niveau régional (comme dans l'ancien texte) ou au niveau national (comme introduit par les amendements).

40. La plupart des amendements du 5 octobre au code électoral sont de nature technique, parfois liés à des erreurs techniques de la dernière série d'amendements du code. Les modifications portent sur la procédure de convocation des élections, le système de justice électorale, l'enregistrement des coalitions électorales et des listes de candidats, la présentation des bulletins de vote et leur validité, les règles relatives au décompte des votes de préférence et à l'attribution des sièges. Ces modifications sont raisonnables car elles reflètent largement les récents changements constitutionnels et pourraient avoir un impact positif sur les processus électoraux.

41. Des amendements spécifiques méritent toutefois d'être examinés plus avant. Dans les coalitions de partis politiques - qui sont désormais des listes communes -, un parti politique doit avoir le rôle principal (article 65, paragraphe 3, du code électoral)¹⁴. Si les petits partis politiques préfèrent une coopération basée sur la parité, de telles coalitions ne sont pas autorisées. Bien qu'il n'existe pas de normes internationales concernant les modalités de présentation des listes de candidats communes, la Commission de Venise et le BIDDH ont été informés du mécontentement de petits partis vis-à-vis de l'égalité des partenaires de la coalition. Il est important de noter que le principe du suffrage égal garanti par les normes et traités internationaux, tels que l'article 25 du PIDCP et l'article 3 du premier protocole à la CEDH, ne s'applique pas directement aux relations entre les partenaires de la coalition, à moins que des règles spécifiques discriminant les individus dans leur droit à se présenter aux élections ne soient en place.

¹¹ Albanie - Avis sur la nomination des juges à la Cour constitutionnelle, ([CDL-AD\(2020\)010](#)), par. 108.

¹² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.4.

¹³ Voir, par exemple, République de Moldova - Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (Système électoral pour l'élection du Parlement) ([CDL-AD\(2018\)008](#)), paragraphe 21.

¹⁴ Comme déjà indiqué, la Commission de Venise et le BIDDH n'évalueront pas la conformité des amendements législatifs à la Constitution, notamment à la suppression du terme "coalition" de l'article 68. Le terme "coalition" subsiste à l'article 96.

42. Les relations entre les partenaires de la coalition, notamment en ce qui concerne leur prise de décision et leur statut de parité potentielle, sont largement soumises à un accord mutuel. La Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment recommandé qu'un législateur ne réglemente pas de manière excessive les activités internes des partis politiques. Dans le même temps, tout en laissant aux partis politiques un large pouvoir discrétionnaire dans leur fonctionnement, y compris avec d'autres partis politiques, il devrait toujours y avoir un moyen de régler les différends internes. C'est pourquoi la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser l'article 65 après les élections législatives de 2021 afin de garantir le droit individuel des membres de la coalition de faire recours contre les décisions et des actions de la coalition. En attendant, les partis d'une coalition devraient s'engager à ne pas prendre de décisions sans l'accord de chacun d'entre eux.

43. Selon l'article 67, paragraphe 3, du code électoral révisé, le dirigeant d'un parti politique peut être désigné comme candidat dans quatre zones électorales (circonscriptions) au maximum pour les élections législatives. Il s'agit d'une exception à la règle générale selon laquelle toute personne ne peut se présenter comme candidat que sur une seule liste et dans une seule zone électorale. Conformément au principe de l'égalité du suffrage garanti par les normes et traités internationaux, toute personne doit avoir le droit de se présenter aux élections dans les mêmes conditions¹⁵. Il est très douteux que le traitement préférentiel des dirigeants de partis politiques suive un objectif légitime. En outre, le fait d'être candidat dans plusieurs circonscriptions peut avoir un impact positif sur la publicité des candidats, ce qui, là encore, peut conduire à une situation privilégiée. Une disposition similaire, qui avait été critiquée dans le rapport final du BIDDH sur les élections législatives de 2009¹⁶, a été abrogée conformément aux recommandations du BIDDH. Les dirigeants politiques devraient s'engager à s'abstenir de présenter une candidature dans plusieurs circonscriptions, et cette disposition devrait être révisée après les élections législatives de 2021.

44. Conformément à l'article 67, paragraphe 4, le nombre de candidats de la liste plurinomiale ne peut être inférieur au nombre de sièges à pourvoir dans la zone électorale respective, plus deux. Cela peut poser un problème aux petits partis politiques ou même aux coalitions, si leur niveau de soutien ne leur permettait d'avoir qu'un petit nombre de sièges au Parlement. La plupart des personnes figurant sur la liste des candidats n'auraient pas de réelle chance d'être élus. Si l'objectif est d'éviter une situation où des sièges au Parlement pourraient rester vacants, un règlement spécifique peut être prévu pour le pourvoi des sièges vacants. L'article 164 prévoit des garanties contre une telle situation. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser l'article 67, paragraphe 4, après les élections législatives de 2021 afin de réduire le nombre minimum de candidats devant figurer sur une liste.

45. L'introduction du vote de préférence qui, sous certaines conditions, conduira à ce que les sièges ne soient pas attribués selon l'ordre de la liste, pourrait entraîner des litiges concernant l'attribution des sièges aux candidats à l'intérieur d'une liste. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc d'introduire la possibilité pour les candidats individuels de recourir contre l'attribution des sièges à l'intérieur d'une liste.

46. L'article 163, paragraphe 5, fait une exception dans la répartition des mandats en fonction du nombre de votes de préférence au cas où le candidat ayant le moins de voix appartient au sexe le moins représenté. Ce système de garantie de la parité des sexes au Parlement dans la répartition des mandats va au-delà du Code de bonne conduite en matière électorale et de sa déclaration interprétative de 2006, qui n'accepte que la mise en œuvre du principe de parité entre

¹⁵ Voir aussi, par exemple, le Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.3, sur l'égalité des chances.

¹⁶ Recommandation n° 2.

les candidats¹⁷. La position adoptée lors de l'élaboration du code a donné priorité à la liberté de vote sur la parité, sur la base de l'avis que, si l'électeur devait avoir un choix complet entre les candidats, les dispositions sur la parité des sexes pourraient aller à l'encontre de celui-ci. Selon le code électoral révisé, le choix des électeurs n'a qu'un impact limité sur la détermination des candidats d'une liste qui sont élus ; dans ces conditions, la garantie d'une représentation équilibrée des sexes ne pose pas de problème, mais doit au contraire être saluée.

47. Pour les élections législatives, le code électoral (article 162.1) fixe clairement un seuil national de 1 % des suffrages exprimés pour permettre aux partis ou coalitions d'entrer à l'Assemblée. Pour les élections locales, le code électoral ne fixe pas clairement un seuil minimum permettant aux partis et coalitions en lice de se répartir les sièges dans les conseils locaux. L'article 166.3 renvoie plutôt à l'article 162 pour la répartition des sièges au sein d'un conseil local. Cela manque de clarté quant au territoire sur lequel chaque parti et coalition en lice doit recevoir au moins 1 % des suffrages exprimés - dans chaque zone électorale correspondante ou à l'échelle nationale. Il devrait être appliqué au niveau des municipalités afin de ne pas exclure les listes de minorités ou locales des conseils locaux. Conformément au principe de sécurité juridique, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier la définition du seuil pour les élections locales en ce sens qu'il s'applique au niveau des municipalités, si nécessaire par le biais d'un règlement. Une modification du code électoral pourrait être envisagée avant les prochaines élections municipales.

¹⁷ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.2.5 ; voir également la Déclaration relative à la participation des femmes aux élections ([CDL-AD\(2006\)020](#)).