



AS/Mon (2011) 21 rev.

12 septembre 2011

fmondoc21r_2011

**Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du
Conseil de l'Europe (Commission de suivi)**

Respect des obligations et engagements de l'Albanie

**Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tirana
(30 juin - 1^{er} juillet 2011)¹**

Corapporteurs : M. Tomáš JIRSA, République tchèque, Groupe démocrate européen, et M. Grigore PETRENCU, Moldova, Groupe pour la gauche unitaire européenne

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 8 septembre 2011.

I. Introduction

1. Nous avons séjourné à Tirana du 30 juin au 1^{er} juillet 2011. Cette visite a eu lieu pendant la période cruciale, très tendue, qui a suivi les élections locales du 8 mai dans le pays. Notre visite s'est ainsi concentrée avant tout sur les évolutions politiques liées aux résultats de l'élection municipale de Tirana et sur les discussions concernant les moyens éventuels de sortir de l'impasse politique qui en a résulté.

2. Pendant la visite, nous avons rencontré, entre autres, le Premier ministre albanais², le Vice-Président du Parlement albanais, le président du Parti socialiste (PS), le président du Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI), le président de la Cour constitutionnelle, le président de la Commission électorale centrale, ainsi que des représentants de la société civile et des membres de la communauté diplomatique de Tirana. Nous souhaitons remercier le Parlement albanais et le responsable du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana ainsi que son personnel, pour l'excellent programme de la visite et l'aide apportée à notre délégation. Le programme figure en annexe.

II. Historique

3. La crise politique entourant les résultats de l'élection municipale de Tirana trouve son origine dans celle qui a suivi les élections législatives de juin 2009. Les événements de 2009 sont exposés en détail dans le rapport sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques » (Doc. 12113 (2010)), qui a été examiné par l'Assemblée parlementaire pendant la partie de session de janvier 2010.

4. Les élections législatives de 2009 se sont déroulées conformément à un nouveau Code électoral dont l'élaboration et l'adoption ont fait l'objet d'un consensus entre les principaux partis politiques. Il introduit une variante de système électoral proportionnel régional.

5. Lors des élections de 2009, la coalition dirigée par le Parti démocratique (PD) a remporté 70 des 140 sièges du parlement, la coalition dirigée par le Parti socialiste (PS) 66 sièges et le Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI) les 4 sièges restants. Une coalition a été formée entre le PD et le MSI et M. Berisha a été nommé Premier ministre de l'Albanie pour la deuxième fois. Soulignons que la politique albanaise est encore très fortement basée sur la personnalité et que les leaders politiques continuent d'avoir une forte emprise sur leurs partis respectifs et les cadres de ceux-ci. En conséquence, le milieu politique en Albanie est largement dominé –et contrôlé– par les responsables des trois principaux partis, le Premier ministre M. Sali Berisha du Parti démocratique, ancien maire de Tirana, M. Edi Rama du Parti socialiste, et l'ex-Premier ministre Ilir Meta, du Mouvement socialiste pour l'intégration. En outre, les relations personnelles quelque peu tendues de ces dirigeants pèsent lourdement sur les stratégies et les relations entre les partis.

6. Le PS, alléguant de fraudes dans un certain nombre de circonscriptions, a fait appel des résultats des élections législatives de 2009 auprès de la Commission électorale centrale (CEC), puis devant le Collège électoral³. Dans les deux cas, les recours du PS ont été rejetés. Pour protester contre l'issue des élections, le PS a donc décidé de boycotter les travaux du parlement et d'un certain nombre d'institutions publiques. Etant donné que la majorité au pouvoir n'a pas la majorité qualifiée des trois cinquièmes nécessaire pour procéder à des modifications constitutionnelles et organiques, ce boycott a eu des effets négatifs sur la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes importantes, indispensables dans la perspective de l'éventuelle adhésion du pays à l'Union européenne, qui est l'une des principales priorités politiques de l'Albanie.

7. Le PS a ensuite annoncé qu'il reviendrait au parlement à un certain nombre de conditions. La principale était la création d'une commission d'enquête spéciale sur les manquements électoraux présumés et l'ouverture des urnes pour établir la preuve d'éventuelles fraudes électorales. Dans les réunions tenues ensuite avec les rapporteurs, des responsables du PS ont expliqué que, s'ils acceptaient officiellement les résultats des élections, ils souhaitaient quand même faire ouvrir les urnes afin d'enquêter et de collecter des preuves de la fraude électorale qui, selon eux, avait eu lieu. Les autorités étaient prêtes à créer une commission d'enquête spéciale mais elles ont refusé fermement, avec le soutien des tribunaux, d'autoriser la réouverture des urnes au motif que les résultats définitifs avaient été annoncés conformément à la législation en vigueur et qu'ils avaient été homologués par les tribunaux. Le processus électoral avait donc légalement pris fin et par conséquent les urnes ne pouvaient légalement être rouvertes.

8. La plupart des observateurs sont d'avis que la politique intérieure et les relations de pouvoir au sein du PS ont joué un rôle important dans l'impasse de 2009. Selon les statuts du PS, introduits par M. Rama, le chef du parti doit démissionner en cas d'échec électoral sous sa présidence. Toutefois, sur la proposition de

² qui est aussi le leader du Parti démocratique

³ Le Collège électoral est la plus haute juridiction électorale du pays.

M. Rama, le PS a adopté une résolution indiquant que le parti n'avait pas perdu l'élection mais que celle-ci lui avait été volée. M. Rama n'était donc pas obligé de démissionner de son poste de chef de son parti. Notons que cette décision ainsi que la stratégie de boycott n'ont pas fait l'unanimité des membres du parti, comme en témoigne la décision d'un certain nombre de députés du PS qui se sont rendus au parlement malgré le boycott. Il n'en reste pas moins que M. Rama a gardé le contrôle global de son parti et de sa stratégie.

9. Le PS a fini par mettre fin à son boycott du parlement et l'a remplacé par une « relation conditionnelle avec le parlement ». Cette décision était essentiellement dictée par le souhait de ne pas perdre ses mandats parlementaires, ce qui aurait été le cas si ses membres n'avaient pas prêté serment dans un délai de six mois après les élections. Le PS était certes revenu officiellement au parlement sans pour autant mettre fin, en réalité, à la stase et à l'impasse politiques, d'après les informations dont nous disposons. Cette situation a, à son tour, marqué la préparation des élections locales qui se sont tenues le 8 mai 2011.

10. Il convient de noter que, dans l'impasse politique de 2009, les différents partis ont tenté de trouver un soutien international pour renforcer leurs positions. La communauté internationale a involontairement dans une certaine mesure permis cette situation, ce qui a compliqué les possibilités de médiation et de déblocage.

III. Elections locales de 2011

11. Le 8 mai 2011, des élections locales ont eu lieu en Albanie pour les conseils municipaux, les maires et les responsables communaux. Un certain nombre d'observateurs espéraient que les élections locales aideraient à mettre fin à la paralysie politique. Selon eux, soit la victoire de M. Rama légitimerait son maintien à la tête du PS, soit, en cas de défaite, sa position serait considérablement affaiblie dans la mesure où elle confirmerait la défaite de son parti en 2009. En revanche, d'autres observateurs estimaient que, quel que soit le résultat des élections, il ne pourrait que déboucher sur un durcissement de la situation, à cause de la forte animosité personnelle des leaders et du contrôle qu'il exercent sur la ligne et les militants de leurs partis respectifs.

12. Les élections locales albanaises de 2011 ont été observées par des observateurs internationaux issus notamment de l'OSCE/BIDDH et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Le Congrès et l'OSCE/BIDDH ont conclu que ces élections, malgré le climat politique polarisé et antagoniste, s'était déroulé globalement de manière démocratique, même si des problèmes de procédure ont été constatés.

13. Lorsque les résultats préliminaires ont été annoncés, le maire sortant de Tirana, M. Edi Rama (PS), semblait avoir remporté les élections avec un écart de dix voix sur son adversaire M. Basha (PD). La CEC a été néanmoins saisie de plaintes d'un certain nombre de bureaux de vote de Tirana.

14. Pour chaque élection distincte⁴ (maires, conseillers municipaux, responsables communaux), les bulletins devaient être placés dans des urnes distinctes. Selon les plaintes déposées, un nombre considérable de suffrages auraient été déclarés invalides au simple prétexte que les bulletins avaient été placés dans la mauvaise urne. Dans une circonscription de Tirana, la Commission de la circonscription n'a donc pu se mettre d'accord sur les résultats, empêchant de ce fait la CEC de finaliser la présentation des résultats de l'élection du maire de Tirana.

15. La CEC a statué sur ces plaintes en estimant qu'il fallait considérer comme valides les bulletins valides placés dans les mauvaises urnes. La CEC a donc ordonné de procéder au décompte de ces suffrages dans les bureaux électoraux concernés par les plaintes. Après le décompte de ces voix, le gagnant des élections s'est avéré être M. Basha, avec 80 voix de plus que M. Rama. Les membres de la CEC étant divisés selon leur obédience partisane, toutes les décisions de la CEC sur les résultats des élections ont été prises à la majorité simple, faute de parvenir à une majorité qualifiée.

16. Il n'est guère surprenant que les décisions de la CEC aient été vivement contestées. Le PS a contesté les résultats, d'abord auprès de la CEC, puis auprès du Collège électoral. Ce dernier a estimé que les bulletins placés dans les mauvaises urnes devaient être considérés comme valides et que, dans le cas de Tirana, la CEC était la juridiction électorale de deuxième degré et qu'elle était donc compétente pour ordonner le nouveau décompte des suffrages. Il a en revanche aussi estimé que la CEC avait eu tort de n'ordonner le recompte que dans les bureaux de vote concernés par les plaintes. Il a donc ordonné à la CEC de rouvrir toutes les urnes de Tirana et de compter les bulletins placés dans les mauvaises urnes dans tous les bureaux de vote.

⁴ Légalement, ces élections distinctes relèvent de la même élection.

17. Le 23 juin 2011, M. Basha a été officiellement déclaré vainqueur de l'élection municipale de Tirana de 2011 avec un écart de 93 voix sur son adversaire, le maire sortant M. Rama. Ces résultats ont fait l'objet de plusieurs recours et le PS a demandé au Collège électoral de recommencer les élections ; le Collège a invoqué des motifs légaux pour rejeter ces recours et ces demandes. Le 1^{er} août 2011, M. Basha a été intronisé nouveau maire de Tirana.

IV. Processus de recours électoraux

18. La principale controverse sur l'élection municipale de Tirana concernait la validité des bulletins placés dans les mauvaises urnes et la question de savoir si la CEC était compétente pour ordonner le décompte de ces voix. En outre, nous avons appris de diverses sources que la CEC aurait changé de position concernant la validité de ces bulletins pendant le décompte des voix. Certains candidats aux élections ont prétendu que les décisions de la CEC étaient politisées et penchaient, très partialement, en faveur du candidat du PD.

19. S'agissant de la validité des suffrages, le Code électoral albanais donne une liste détaillée de critères pour l'invalidation des bulletins. Le caractère détaillé et la longueur de cette liste nous laissent penser que le législateur voulait qu'elle soit exhaustive. Ce qui nous a été confirmé par un certain nombre d'interlocuteurs selon lesquels la Commission trans-partis qui a rédigé le Code électoral voulait fixer une liste claire de critères pour l'invalidation des suffrages afin de ne laisser aucune latitude sur cette question aux commissions électorales, compte tenu des contestations auxquelles cela avait donné lieu dans le passé. En outre, selon les normes européennes, il s'agissait de limiter au maximum l'invalidation des suffrages. Il nous semble que priver un électeur de ses droits pour des erreurs purement administratives irait à l'encontre de ce principe. C'est ce même type d'arguments que le Collège électoral a invoqués en statuant sur la question des bulletins mal placés. Le PS n'a pas poursuivi dans cette voie après la décision du Collège électoral.

20. Indépendamment de la question de la validité des bulletins, l'allégation selon laquelle la CEC aurait changé de position sur la validité des bulletins mal placés pendant le décompte des voix est préoccupante. Plusieurs interlocuteurs nous ont dit que, avant les élections, la CEC aurait ordonné aux commissions électorales de considérer les bulletins placés dans les mauvaises urnes comme invalides, et qu'elle aurait changé de position pendant le décompte. Nous ne sommes pas à même de le confirmer, mais nous tenons à faire remarquer qu'un représentant de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) aurait mis en garde la CEC sur le manque de clarté du Code électoral concernant les bulletins mal placés. Aucune des parties représentées à la CEC (PS et PD) n'a pris apparemment cette question assez au sérieux pour prendre des mesures immédiates ou pour évaluer les éventuelles conséquences d'un tel manque de clarté.

21. Si la question de la validité des bulletins semble relativement simple, la procédure qui a permis de les décompter est plus controversée, la loi étant essentiellement silencieuse sur la question.

22. Afin de remédier à cette lacune de la législation, le Collège électoral a estimé qu'en général, les commissions de circonscriptions jouaient le rôle d'administrations électorales de deuxième degré et qu'il leur incombait de présenter les résultats des bureaux de vote sous leur juridiction, résultats ensuite confirmés par la CEC. Toutefois, cette procédure est différente pour Tirana qui est divisée en plusieurs circonscriptions électorales. Le Collège électoral a donc défendu la décision de la CEC selon laquelle, concernant Tirana, la CEC devait être considérée comme la commission électorale de deuxième degré. Dans le même sens, le Collège électoral a aussi noté que la CEC, en accord avec tous les candidats aux élections, avait été l'instance responsable de l'enregistrement des candidats à la fonction de maire de Tirana, ce qui est une prérogative d'une commission électorale de deuxième degré. D'après le Collège électoral, le rôle de la CEC comme commission électorale de deuxième degré pour Tirana était ainsi confirmé.

23. A cette question de savoir si la CEC pouvait être considérée comme une administration électorale de deuxième degré, venait se greffer aussi celle de déterminer si la CEC avait besoin d'une majorité des deux tiers ou d'une majorité simple pour recompter les suffrages invalidés. Une majorité qualifiée est nécessaire pour les actes normatifs de la CEC. Toutefois, le Collège électoral a estimé que la décision d'ordonner le recompte des bulletins placés dans les mauvaises urnes a été prise par la CEC en tant que commission électorale de deuxième degré et qu'elle n'était donc pas un acte normatif. Il a donc décidé que la décision d'ordonner le recompte à Tirana pouvait être prise à la majorité simple.

24. Le PS a aussi fait appel du fait que la CEC avait ordonné de recompter uniquement les bulletins placés dans les mauvaises urnes dans les bureaux électoraux concernés par les plaintes officielles déposées en l'espèce. Le Collège électoral s'est rallié au PS sur cette question et a ordonné de recompter tous les bulletins placés dans les mauvaises urnes à Tirana.

25. La CEC et le Collège électoral ont tous deux été accusés d'être partiaux et politisés. La CEC est composée de représentants des partis qui reproduisent les clivages partisans pour décider de questions cruciales pour les intérêts de leur parti. Si cette situation est regrettable, elle est selon nous inhérente à une administration électorale fondée sur les partis. S'agissant du Collège électoral, les membres sont des juges de la Cour suprême qui sont désignés par consensus entre le PS et le PD. En général, la plupart des observateurs indépendants estiment que les décisions du Collège électoral pendant ces élections étaient impartiales vis-à-vis des intérêts politiques.

V. Conclusions et évolutions futures

26. Les élections locales de 2011 en Albanie sont maintenant officiellement terminées et leurs résultats semblent avoir été acceptés par la population albanaise, sinon par tous les leaders politiques. Il est très important que l'impasse politique ne continue pas de paralyser les procédures législatives et l'adoption des réformes indispensables pour le pays, notamment pour entamer les négociations d'adhésion à l'Union européenne.

27. Nous saluons donc la promesse explicitement donnée par le leader du PS, M. Rama, à savoir que son parti ne boycotterait plus le parlement et qu'il participerait de nouveau aux travaux de celui-ci après la pause estivale. Il importe désormais que tous les partis s'emploient à normaliser la situation politique et qu'ils entament un dialogue politique sur les priorités du pays dans le cadre du Parlement national.

28. Les élections locales de 2011 montrent bien que d'autres réformes du Code électoral sont nécessaires et que plusieurs principes et procédures du code actuel doivent être modifiés. De plus, le Code électoral actuel a été établi en tenant compte des stratégies électorales et les avantages électoraux présumés des grands partis albanais. En conséquence, le processus électoral est favorable aux grandes forces politiques au détriment des petits partis. Il convient aussi de régler le problème d'ouverture du monde politique à de nouveaux partis, possibilité qui reste encore limitée. Nous exhortons les autorités albanaises à resserrer leur coopération avec la Commission de Venise dans le cadre de cette réforme du Code électoral.

29. L'impasse politique qu'a connue le pays pendant ces élections a mis une nouvelle fois en évidence qu'il était nécessaire d'améliorer les processus démocratiques au sein même des partis. La démocratie interne des partis a été critiquée par des membres des Partis socialiste et démocratique eux-mêmes. Il est extrêmement important que les partis acceptent l'alternative et les opinions dissidentes sans les présenter comme une trahison de leur cause. Nous avons l'intention de suivre la question de la démocratie interne des partis dans le cadre de la procédure de suivi en cours.

30. Il est encourageant de voir que la communauté internationale a agi à l'unisson sous la coordination des ambassadeurs de l'Union européenne, des Etats-Unis et de l'OSCE. Cela a été fort utile pour éviter l'escalade et l'internationalisation du conflit et contribué à l'acceptation finale des résultats de ces élections par les partenaires électoraux, y compris et surtout par les électeurs albanais.

31. Il est essentiel de préserver la légitimité des institutions internes et le respect de leurs décisions pour régler les litiges électoraux. C'est pourquoi nous avons insisté, en toute occasion, sur la nécessité pour tous les partis d'accepter et de respecter les décisions des tribunaux et de s'abstenir de déclarations qui pourraient être perçues comme sapant la légitimité du système judiciaire interne.

32. A cet égard, la lettre du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux autorités albanaises, les informant de son intention de demander à la Commission de Venise un avis sur la manière d'éviter à l'avenir les défaillances constatées pendant les élections locales, a été considérée par certains interlocuteurs comme une forme possible d'ingérence dans les procédures judiciaires internes. Toutefois, selon nous, les intentions du Secrétaire Général ont été mal comprises. Nous soutenons sans réserve sa proposition qui cherche à améliorer et clarifier le Code électoral pour les élections futures. Selon nous, un tel avis prendra pleinement en compte et respectera les décisions juridiques prises pendant les élections municipales de 2011 de Tirana.

33. Nous avons l'intention de nous rendre à nouveau dans le pays au cours du troisième trimestre de 2011 pour évaluer les progrès accomplis par l'Albanie pour honorer toutes les obligations et tous les engagements qu'elle pris lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

ANNEXE

Programme de la visite d'information à Tirana (30 juin – 1^{er} juillet 2011)

M. Tomáš JIRSA, Sénateur

M. Grigore PETRENCO, membre du Parlement

M. Bas KLEIN, Secrétaire de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

Jeudi 30 juin 2011

- 08h30 Briefing avec M. Marco LEIDEKKER, Responsable du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana (petit déjeuner de travail) (*)
- 09h30 Rencontre avec des représentants du corps diplomatique :
- Ambassadeur du Royaume-Uni
 - Ambassadeur des Pays-Bas
 - Ambassadeur de l'Allemagne
 - Ambassadeur de la Turquie
 - Ambassadeur de l'Italie
 - Ambassadeur de la Suisse
 - Ambassadeur de la France
 - Ambassadeur de la Russie
 - Ambassadeur de la République tchèque
- 10h30 Table ronde d'ONG :
- M. Premto GOGO, Coalition des observateurs nationaux
 - Mme Gerta META, Coalition des observateurs nationaux
 - M. Artan HOXHA, Institut d'études contemporaines
 - M. Skender MINXHOZI, journaliste MAPO
- 11h30 Rencontre avec la délégation albanaise auprès de l'APCE
- 12h30 Rencontre avec le responsable de la Commission électorale centrale
- 13h30 Déjeuner offert par le Parlement albanais
- 17h00 Rencontre avec des membres du Collège électoral
- 18h00 Rencontre avec des membres de la Cour constitutionnelle
- Soirée Dîner de travail avec le Vice-président, M. Ardian TURKU, le Président de la Commission des affaires étrangères, M. Fatos BEJA, et le Président de la délégation albanaise auprès de l'APCE, M. Ilir RUSMALI

Vendredi 1^{er} juillet 2011

- 09h00 Rencontre avec le Président du Mouvement socialiste pour l'intégration (MSI), M. Ilir META
- 10h00 Rencontre avec le Chef du Parti socialiste, M. Edi RAMA
- 11h00 Rencontre avec le Premier ministre de l'Albanie, S.E. M. Sali BERISHA
- 12h00 Déjeuner de travail avec les ambassadeurs des Etats-Unis, de l'Union européenne et de l'OSCE

(*) organisé par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tirana