Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 12007**
16 septembre 2009

# Observation des élections législatives en Albanie (28 juin 2009)

**Rapport d'observation d'élection**
Bureau de l'Assemblée
Rapporteure: Mme Corien W.A. JONKER, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

**Sommaire** **Page**

1. Introduction ..... 1
2. Contexte politique et juridique ..... 3
3. Administration des élections ..... 4
4. Inscription des candidats et des électeurs ..... 5
5. Campagne électorale ..... 6
6. Médias ..... 6
7. Jour du scrutin – Décompte des voix ..... 7
8. Conclusions et recommandations ..... 8
Annexe 1 – Observation des élections législatives en République d'Albanie (28 juin 2009) ..... 10
Annexe 2 – Mission internationale d'observation des élections ..... 13
Annexe 3 – Des améliorations dans le processus électoral en Albanie, selon les observateurs, mais des violations subsistent ..... 15

## 1. Introduction

1. Le 27 avril 2009, le Bureau de l'Assemblée a décidé de constituer une commission ad hoc de vingt membres chargée d'observer les élections législatives en Albanie, qui devaient se dérouler le 28 juin 2009 sous réserve de réception d'une invitation. La Présidente du Parlement albanais a invité l'Assemblée à observer ces élections. Par la suite, le Bureau a nommé M$^{me}$ Corien Jonker président et rapporteur de la commission ad hoc.

2. Le 4 octobre 2004, un accord de coopération a été signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Le Bureau de l'Assemblée a invité un expert à rejoindre la commission ad hoc en qualité de conseiller, conformément à l'article 15 de cet accord: *«Lorsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer des élections dans un pays où la législation électorale a été précédemment examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question pourra être invité en qualité de conseiller juridique à participer à la mission d'observation de l'Assemblée.»*

3. Sur la proposition des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc était composée comme suit:

– **Corien JONKER, Chef de la délégation**

– **Groupe du parti populaire europeen (PPE/DC)**

- FARINA Renato, Italie

- GRUBER Attila, Hongrie
- HERASYM'YUK Olha, Ukraine
- JACQUAT Denis, France
- JONKER Corien *, Pays-Bas
- OLSSON Kent, Suède
- de POURBAIX-LUNDIN Marietta, Suède
- RACHOŃ Janusz, Pologne

– **Groupe socialiste (SOC)**

- GROSS Andreas, Suisse
- MARTINS Maximiano, Portugal
- MELČÁK Miloš, République tchèque
- SAAR Indrek *, Estonie

– **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

- MEMECAN Memeca Nursuna, Turquie
- WILLE Paul, Belgique
- ZERNOVSKI Andrej *, «l'ex-république yougoslave de Macédoine»

– **Groupe démocrate européen (GDE)**

- CHOPE Christopher, Royaume-Uni

– **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**

- KESKIN Hakki, Allemagne

– **Commission de Venise**

- DARMANOVIC Srdjan, Montenegro

– **Secretariat**

- M. Chemavon CHAHBAZIAN, Adjoint au Chef du Secrétariat, Unité de coopération interparlementaire et d'observation des élections
- M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Division des élections et des référendums, Commission de Venise
- M^me^ Daniele GASTL, Assistante

(*) mission pré-électorale (4-5 juin 2009)

4. La commission ad hoc est intervenue dans le cadre de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait également les missions d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ainsi que la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

5. Afin d'évaluer le déroulement de la campagne électorale et le climat politique à l'approche des élections, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'envoyer une mission préélectorale en Albanie qui s'est rendue à Tirana les 4 et 5 juin 2009. La délégation multipartite était composée de M^me^ Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Chef de la délégation, M. Indrek Saar (Estonie, SOC), M^me^ Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE) et M. Andrej Zernovski ("l'ex-République yougoslave de Macédoine", ADLE). Malheureusement, aucun membre du Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'était disponible pour représenter ce groupe au sein de la délégation. Le mémorandum sur la mission préélectorale est joint en annexe 1.

6. La mission préélectorale a conclu «qu'il incombait aux autorités nationales et à tous les acteurs politiques de s'assurer que les conditions requises pour permettre à tous les citoyens albanais d'exprimer librement leur volonté sont réunies. La délégation veut croire que les autorités garantiront le caractère démocratique de ces élections, comme elles en ont fait la promesse; elle y sera particulièrement attentive».

7. La commission ad hoc s'est réunie à Tirana du 26 au 27 juin 2009 et a notamment rencontré les leaders des principaux partis politiques candidats aux élections, le Premier ministre, le Président de la Commission électorale centrale (CEC), le Chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et son équipe, des représentants de la communauté internationale à Tirana ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 2.

8. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est répartie en onze équipes qui ont observé les élections dans les villes et régions de: Tirana, Dures, Lezhe, Elbasan, Kavaje et Shkoder.

9. La MIOE a conclu que les élections législatives du 28 juin 2009 en Albanie ont marqué un progrès considérable grâce à l'instauration de nouvelles procédures d'enregistrement et d'identification des électeurs et à l'adoption d'un cadre juridique amélioré. Toutefois ces améliorations ont été occultées par la politisation de volets techniques du processus et par les violations constatées pendant la campagne, qui ont entamé la confiance du public dans le processus électoral. La mission a déclaré qu'il est trop tôt pour une évaluation définitive, car les opérations de dépouillement et de compilation des résultats n'étaient pas encore terminées. Le communiqué de presse publié par la MIOE figure à l'annexe 3.

10. La commission ad hoc tient à remercier la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et le personnel du Bureau d'information du Conseil de l'Europe en Albanie pour leur coopération et le soutien apporté à la commission ad hoc et à sa mission préélectorale. La commission ad hoc tient également à souligner l'esprit de coopération et de compromis qui a, cette-fois-ci, caractérisé le travail de la MIOE à Tirana.

## 2. Contexte politique et juridique

11. Les élections législatives en Albanie du 28 juin 2009 se sont déroulées dans un contexte de confrontation entre les deux principaux partis politiques: le parti démocratique (DP) au pouvoir et le parti socialiste (PS) dans l'opposition, qui monopolisent le devant de la scène politique. Suite à la réforme du système électoral, ces deux partis s'imposent encore davantage dans le processus électoral, ce qui suscitent la critique légitime et compréhensible des autres partis politiques.

12. La plupart des élections qui se sont déroulées en République d'Albanie au cours de la période postcommuniste ont été marquées par des irrégularités et, parfois, des violences. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire d'observation des élections législatives avait constaté que «les élections législatives du 3 juillet 2005 en Albanie n'ont été que partiellement conformes aux engagements souscrits auprès du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales en matière d'élections démocratiques».

13. Dans sa Résolution 1538 (2007) sur le Respect des obligations et engagements de l'Albanie, l'Assemblée parlementaire a souligné que «l'Assemblée est d'avis que les autorités albanaises devraient notamment continuer d'améliorer l'exactitude des registres d'état civil et des listes électorales, et développer un système uniforme d'adressage pour les bâtiments; de nouveaux documents d'identité devraient être introduits; le rôle excessif des partis politiques dans les procédures électorales devrait être limité et l'administration électorale révisée».

14. Le 21 avril 2008, l'Assemblée nationale de l'Albanie a modifié la Constitution en mettant fin au système électoral assez complexe qui combinait des circonscriptions uninominales et la représentation proportionnelle: 100 sièges étaient attribués au scrutin majoritaire dans chaque circonscription électorale et 40 sièges compensatoires selon le nombre de voix obtenues par des listes en compétition au niveau national. Ce système de répartition des sièges suscitait des controverses et des critiques légitimes, car il avait fait l'objet de manipulations; ces critiques sont reflétées dans l'avis sur le Code électoral de l'Albanie rédigé par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH.

15. Le 28 décembre 2008, l'Assemblée nationale de l'Albanie a révisé le Code électoral sur lequel la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le l'OSCE/BIDDH avaient rendu un avis conjoint.[1] Il est important de souligner qu'aussi bien les modifications de la Constitution que l'adoption du nouveau Code électoral ont été le résultat d'un large consensus entre les deux principaux partis politiques, mais avec une forte opposition des petits partis.

1. Avis conjoint sur le code électoral de la République d'Albanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière, sur la base des observations de M. Oliver KASK (membre, Commission de Venise, Estonie) et M. Jessie PILGRIM (expert électoral, OSCE/BIDDH) (Venise, 13-14 mars 2009; CDL-AD(2009)005).

16. Selon le nouveau système électoral, les 140 membres du Parlement de l'Albanie sont pour la première fois élus dans le cadre d'un système proportionnel régional. Le seuil de représentation au parlement est fixé à 3% des voix obtenues pour une circonscription donnée pour les partis politiques et à 5% pour les coalitions.

17. Le pays est divisé en 12 circonscriptions de tailles différentes correspondant aux régions administratives dont le nombre moyen de sièges varie de 4 pour la région de Kukës à 32 pour Tirana. Cela signifie que, dans la plupart de circonscriptions, les petits partis dont le score sera nettement supérieur au seuil légal n'obtiendront aucun siège. Cette situation était fortement critiquée par plusieurs petits partis qui ont demandé la mise en place d'un système de compensation.

18. Cependant, les critiques portées contre le nouveau système doivent être considérées avec prudence, d'autant plus qu'un système électoral défavorable aux petits partis n'est pas, en tant que tel, contraire aux normes internationales.

19. La Commission de Venise souligne l'aspect négatif du traitement spécial accordé aux présidents de partis politiques dans le Code électoral qui permet aux leaders des partis politiques «de prendre la tête de la liste de leur parti *dans chacune des douze circonscriptions électorales* pour les élections législatives. Ce traitement de faveur est contraire au principe fondamental d'égalité et de non-discrimination. Le traitement spécial accordé aux présidents de partis politiques concernant l'exercice de leurs droits de candidature semble contraire aux normes internationales et européennes[2].»

### 3. Administration des élections

20. Les élections législatives sont organisées par une administration à trois niveaux comprenant: la Commission électorale centrale (CEC), 66 Commissions de zone d'administration électorale (CZAE) et 4 753 Commissions de bureaux de vote (CBV).

21. La CEC est composée de sept membres qui ont été élus par le parlement le 2 février 2009. Trois membres, plus le Président, sont désignés par la majorité parlementaire et trois autres membres par l'opposition. L'influence des partis politiques dans le système des nominations reste considérable. Par conséquent, la plupart de décisions de la CEC sont souvent prises en fonction des lignes politiques des partis auxquels appartiennent les membres de la CEC. Cette situation risquait d'une manière générale de créer des tensions dans le fonctionnement de la commission ce qui s'est en effet produit, notamment lors du décompte des voix.

22. Les Commissions de zone d'administration électorale (CZAE) sont composées de sept membres nommés par la CEC selon le même principe de représentation au sein de la CEC. Dans la moitié des CZAE, le président est issu du plus grand parti de la majorité; dans l'autre moitié des CZAE, il est issu du plus grand parti de l'opposition. Le vice-président et le secrétaire appartiennent au camp politique n'exerçant pas la présidence de la CZAE. Il convient de relever qu'un grand nombre des membres des CZAE ont été remplacés par les partis politiques les ayant nommés sans aucune justification. De plus, la plupart des CZAE ne tenait pas de réunions régulières lors de la campagne électorale qui auraient eu pour but de se préparer correctement.

23. Les commissions des bureaux de vote (CBV) sont nommées par quatre partis politiques: Parti démocratique, Parti socialiste, Parti républicain et Parti social-démocrate. Les CBV devaient être constituées avant le 8 juin 2009. Ce délai n'a pas été respecté pour un certain nombre d'entre elles, les partis concernés expliquant qu'il était difficile de trouver des personnes qualifiées. Selon différents interlocuteurs, la raison principale de ces nominations tardives était de limiter les risques éventuels de corruption qui auraient été plus élevé si leur nomination avait été connue longtemps à l'avance. Le droit électoral autorise les partis politiques à modifier leurs représentants aux commissions des élections jusqu'au jour du scrutin.

24. Le retard dans la nomination des membres des CBV par les partis politiques a eu un impact négatif sur les programmes de formation destinés aux membres des CBV. Par conséquent, le jour du scrutin, les membres de la commission ad hoc ont pu constater, surtout dans les régions rurales, le manque du professionnalisme et la très faible connaissance des procédures de vote des membres des CBV.

2. Avis conjoint, précité, par. 18-19.

25. La commission ad hoc constate néanmoins que la CEC a généralement travaillé de manière professionnelle, transparente tout au long de la campagne électorale, même si certaines échéances n'avaient pas été respectées dans un grand nombre de cas pendant les différentes phases du processus électoral, principalement du fait que le Ministère de l'Intérieur et les partis politiques n'ont pas fourni à temps les informations nécessaires.

26. Concernant la possibilité de révocation des membres de la CEC, la Commission de Venise et l'OSCE/ BIDDH ont indiqué dans leur dernier avis conjoint que: «Le contrôle de l'Assemblée nationale sur la CEC va de l'élection de ses membres à leur révocation. L'ancien Code autorisait l'Assemblée à révoquer un membre de la CEC, mais celui-ci pouvait contester cette décision devant la Cour constitutionnelle. La suppression de ce droit pourrait faciliter les révocations pour motifs politiques.»

**4. Inscription des candidats et des électeurs**

27. La CEC a enregistré 34 listes des partis politiques et un candidat nommé par un groupe d'électeurs. Au total 3720 candidats étaient enregistrés sur les listes des partis politique. Trente-trois partis ont crée 4 coalitions électorales et seulement un parti politiques a participé aux élections de manière indépendante. Le processus d'enregistrement des listes électorales n'a pas suscité de controverses ni de mécontentement.

28. Selon le Code électoral réformé chaque liste de parti politique doit respecter un quota de 30% de candidats de chaque sexe, à moins que l'un(e) des candidat(e)s parmi les 3 premiers de la liste ne représentante le sexe opposé. Malgré un retard dans la présentation des listes à la CEC, les partis politiques ont bien inclus 30% des femmes sur leurs listes. Mais en réalité, au vue de leurs positions sur les listes, les femmes candidates ont eu très peu de chance d'être élues.

29. A cet égard, la commission ad hoc déplore que les élections de 2009 n'aient pas suffisamment tenu compte de la sous représentation des femmes au parlement. Elle constate également avec regret que le rôle des femmes dans la vie politique albanaise reste assez limité. Cette situation est en contradiction avec les aspirations européennes des partis politiques albanais.

30. Le problème de l'exactitude des listes électorales, déjà signalé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans son rapport d'observation des élections législatives en Albanie le 3 juillet 2005, et qui mentionnait également les problèmes relatifs aux adresses, reste un problème persistant, même si des efforts ont été faits par les autorités pour améliorer lesdites listes.

31. Il convient de souligner que les listes électorales ont systématiquement suscité des controverses au cours de pratiquement toutes les élections précédentes en Albanie. Ces controverses portaient sur l'exactitude des listes, mais aussi sur les documents d'identité requis pour l'inscription et pour l'identification des électeurs au moment du vote.

32. Le nouveau Code électoral prévoit un système d'inscription des électeurs fondé sur un registre national d'état civil informatisé, ainsi que sur des registres modernisés tenus au sein des bureaux d'état civil locaux. L'objectif principal de cet effort est la création et la mise à jour d'une base de données permanente contenant des informations fiables et exactes sur l'ensemble des citoyens.

33. Les listes électorales préliminaires étaient dressées à partir des registres d'état civil et soumises à l'examen public dans les bureaux de vote, ainsi que sur les sites internet du Ministère de l'Intérieur et de la CEC. Les listes électorales ont été finalisées à l'issue de la période de révision de deux mois.

34. Les listes finales des électeurs contenaient 3 084 067 électeurs, soit 88 690 électeurs de moins par rapport aux listes préliminaires. Selon les explications du Ministre de l'Intérieur, il s'agit du résultat d'une importante mise à jour des bases de données destinée à éviter les duplications. Selon le ministère de l'Intérieur, parmi les 3 084 067 électeurs environ 730 000 personnes ne possédaient pas de passeports le jour où la distribution de nouvelles cartes d'identité a commencé. Ceci n'a pas manqué de soulever des interrogations s'agissant des capacités des autorités du pays à régler ce sérieux problème dans les délais prévus. Le PS a contesté ces chiffres en affirmant que plus d'un million de personnes était sans passeports. Sous la pression, le gouvernement a accepté que les personnes, qui affirmaient ne pas avoir de passeports, et qui ne figuraient pas sur les listes des personnes sans passeports, puissent également remplir les formulaires de demande d'obtention de passeport. Par conséquent, le nombre de demandes a augmenté environ de 130 000 personnes.

35. D'après les déclarations publiques des responsables politiques de l'opposition, les listes électorales contiendraient des dizaines de milliers d'inexactitudes, mais le nombre de cas signalés est relativement faible. Cela étant, l'Albanie ne s'est toujours pas dotée d'un système d'adressage valable et, faute d'incitation des

citoyens à s'inscrire dans leur lieu de résidence, le système ne peut être parfait. Les inexactitudes étaient inévitables dans les listes électorales en raison des lacunes susmentionnées. Toute la question était de savoir si ces inexactitudes avaient un fondement politique.

36. Lors de sa visite à Tirana le 4-5 juin, la mission préélectorale de l'Assemblée parlementaire a rappelé la responsabilité des autorités à assurer que chaque citoyen soit en possession d'une nouvelle carte d'identité et puisse ainsi exercer son droit constitutionnel de voter. Elle a également souligné que le processus de distribution des cartes d'identité et des nouveaux passeports doit se dérouler en toute transparence afin que l'opinion publique et l'ensemble des partis politiques aient confiance dans le processus électoral démocratique en Albanie. A fortiori lorsque la distribution massive de nouveaux documents d'identité, qui seront nécessaire pour exercer son droit de vote, s'effectue dans une période relativement courte avant les élections, en pleine campagne électorale.

## 5. Campagne électorale

37. La campagne électorale, qui a commencé le 28 mai, était calme, mais très polarisée sur les deux principaux partis politiques qui menaient une intense campagne électorale. Nonobstant le fait qu'il y avait quatre coalitions électorales, la campagne était menée par les partis politiques et non par les coalitions. Le Parti démocratique et le Parti socialiste accusaient le leader du parti adverse de corruption. Cela étant, Il y a eu très peu d'incidents de violence liés à la campagne électorale.

38. La commission ad hoc a trouvé inquiétant les informations fournies par les partis de l'opposition concernant des cas d'utilisation des ressources administratives à des fins de la campagne que de menace de perte de travail pour les fonctionnaires, plus précisément des enseignants des écoles et du personnel médical, principalement dans les régions rurales, qui soutiennent les candidats de l'opposition.

39. La commission ad hoc a été informée du fait qu'un grand nombre de cérémonies d'ouverture de routes, d'hôpitaux, de la centrale hydraulique, ainsi que d'autre manifestations officielles aient été organisées pendant la campagne électorale à Tirana et dans les régions par les autorités, auxquelles, sous la pression, auraient participé des agents publics, des étudiants et des écoliers. Pourtant, avant de demander un mandat aux citoyens, l'un des principaux objectifs d'une campagne électorale devrait être d'informer les citoyens des programmes et des idées des différents partis politiques.

40. Le problème principal dominant la campagne électorale était celui des cartes d'identité et des nouveaux passeports. En Albanie, depuis les années 1990, un nombre considérable d'électeurs votaient en utilisant leurs actes de naissance fournis par les bureaux de registres civils locaux, ce qui créaient des confusions et laissaient place à des manipulations étant donné que ces documents pouvaient être facilement falsifiés.

41. Le 12 janvier 2009, les autorités albanaises ont lancé une campagne officielle afin que chaque électeur soit en possession d'une nouvelle carte d'identité avec les données biométriques, assurant un très haut niveau de sécurité. Les 502 centres de distribution des cartes d'identité à travers de tout le pays devaient en assurer la distribution dans les délais prévus.

42. Les représentants de l'opposition ont critiqué les autorités, se plaignant que la campagne de distribution des cartes d'identité a commencé trop tard, mettant ainsi en danger la participation d'un grand nombre de citoyens aux élections législatives. De plus, toujours selon l'opposition, la procédure d'obtention des cartes d'identité est assez complexe et difficile, surtout pour les habitants des régions rurales. Les approches seraient sélectives en fonction des militants de l'opposition ou du parti au pouvoir. Les personnes attendent des heures devant les bureaux afin de déposer leurs dossiers, sans parler des problèmes d'exactitude des données.

43. La commission ad hoc considère que la publication, pendant la campagne électorale, par les autorités compétentes de l'Albanie, d'informations contradictoires concernant le nombre de cartes d'identité et de passeports déjà distribués et prêt à être distribués, a diminué la confiance de l'opinion publique quant à la fiabilité des informations fournies. Une telle situation a contribué à l'apparition de différentes rumeurs, de manipulations, voir même de tensions, ce qu'il aurait mieux valu évité dans une campagne électorale.

## 6. Médias

44. Concernant la couverture par les médias de la campagne électorale, les résultats de monitoring des médias électroniques, réalisé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) pour la période du 28 mai au 26 juin, ont montré que la couverture médiatique était plus équilibrée. Cela

étant, une grande partie du temps des chaines de télévision était consacrée aux activités du Parti démocratique au pouvoir. Par exemple, la chaine publique (TVSH) a consacré 45% des programmes politiques au parti au pouvoir, alors que le parti socialiste n'en obtenait que 25%.

45. La mission préélectorale de l'Assemblée parlementaire du 4-5 juin, sur la base des informations fournies par différents interlocuteurs, avait observé que la couverture de la campagne pré électorale avait commencé avant la date du début de la campagne le 28 mai. Les autorités du pays, en particulier le Premier ministre et, dans une moindre mesure, le maire de Tirana utilisaient leurs fonctions institutionnelles ou les événements officiels pour mener leur campagne électorale, ce qui représente une violation du Code électoral.

46. Le code électoral établit que les organismes de radiodiffusion publics doivent accorder le même temps d'antenne à tous les partis ayant obtenu plus de 20% des sièges lors des précédentes élections législatives. La couverture médiatique de la télévision et des organismes de radiodiffusion privés et publics ainsi que le droit d'acheter des messages publicitaires politiques sont régis par les mêmes principes. Cette pratique est clairement discriminatoire vis-à-vis des petits partis et contribue à maintenir la position dominante du PD et du PS dans les médias électroniques.

47. Le rôle des médias dans la campagne électorale consiste à présenter aux électeurs le pluralisme des points de vue des candidats aux élections. A cet égard, la campagne électorale a été caractérisée par les préoccupations suivantes qui persistent en Albanie d'une élection à l'autre: le manque de l'indépendance éditoriale dans un grand nombre de médias, l'absence de transparence concernant le financement des médias, l'obscurité des liens qui auraient existé entre les propriétaires des médias et les leaders des partis politiques. Cette situation aussi diminue la confiance des citoyens du pays en processus électoral démocratique.

48. Pourtant, la mission préélectorale de l'Assemblée parlementaire avait insisté sur la nécessité d'une couverture médiatique impartiale et équilibrée, en particulier sur les chaînes publiques, qui devraient rester à l'abri des pressions politiques, tout en saluant le pluralisme des opinions dans la presse écrite.

## 7. Jour du scrutin – Décompte des voix

49. Le jour du scrutin était calme et le vote était bien organisé, sans aucuns incidents ou violences. Selon les données statistiques des observateurs, le processus de vote a été évalué «bien» ou «très bien» dans 93% des bureaux de vote visités. Les membres de la commission ad hoc ont noté l'atmosphère de respect mutuel entre les membres des bureaux de vote, l'absence de police à proximité des bureaux de vote et à l'intérieur des bâtiments.

50. Les membres de la commission ad hoc ont observé un certain nombre d'irrégularités ou de problèmes: le retard dans l'ouverture de 2/3 des bureaux de vote; le manque de certain matériels, par exemple de l'encre et la mauvaise qualité de l'encre, des boîtes pour les tampons; assez souvent le non respect de la procédure de marquage des doigts des électeurs; le non respect du secret de vote dans certain cas, surtout dans les régions rurales; des cas de vote en famille; le manque de connaissance des membres des CBV concernant la procédure à suivre; des cas de signatures similaires sur les listes des électeurs qui peut être expliqué par le fait qu'il y aient des électeurs illettrés, surtout des femmes dans les régions rurales; les problèmes relatifs aux adresses des bureaux de vote dans les cas ou ils se trouvaient dans les établissements privés, appartenant souvent aux militants du DP (bars, cafés et maisons); le problème de l'accès des personnes âgées ou à mobilité réduite aux bureaux de vote; il n'y avaient pas d'urnes mobiles; de longues files d'attente dans certains bureaux de vote.

51. Les membres de la Commission ad hoc ont pu observer que, le jour du scrutin, un réseau de personnes, appartenant au Parti démocratique, fonctionnait à proximité d'un grand nombre des bureaux de vote, essentiellement à Tirana. Ces gens, à l'aide d'ordinateurs installés dans les rues, aidaient les électeurs à trouver leur nom, le numéro et l'adresse dans les listes des électeurs et de facilitant leur passage dans les bureaux de vote.

52. Les préoccupations émises lors de la mission préélectorale concernant les difficultés logistiques à transférer les urnes et le matériel électoral vers les centres de dépouillement par zone dans le délai de trois heures initialement prévu selon le droit électoral ne se sont pas confirmées le jour du scrutin et peu de temps après.

53. Il convient de préciser que la loi ne prévoit pas de pause ni de remplacement des membres des équipes à partir du moment où le processus de décompte a débuté. En raison du nombre limité d'équipes de comptage, le décompte des voix a pris beaucoup de temps.

54. La commission ad hoc n'a pas pu observer dans sa totalité le processus de décompte des voix en raison de la durée excessive de cette opération. Toutefois, des observateurs de l'OSCE/BIDDH sont restés sur place jusqu'à la fin du processus.

55. La situation, au moment de la rédaction de ce rapport, est la suivante: l'alliance dirigée par le parti démocratique a obtenu 70 sièges; l'alliance dirigée par le Parti socialiste, 66 sièges; le Mouvement socialiste pour l'intégration, 4 sièges.

56. La CEC a publié les résultats officiels des élections avec retard du fait du retard dans le décompte des voix et d'un certain nombre de recours électoraux.

## 8. Conclusions et recommandations

57. La Commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire tient à souligner que les élections législatives du 28 juin 2009 en Albanie ont marqué un progrès visible grâce à l'instauration de nouvelles procédures d'enregistrement et d'identification des électeurs et à l'adoption d'un cadre juridique amélioré. Elle note aussi l'amélioration du fonctionnement de la Commission électorale centrale.

58. Toutefois, les améliorations avaient été occultées par la politisation de volets techniques du processus et par les violations constatées pendant la campagne, qui ont entamé la confiance du public dans le processus électoral.

59. La commission ad hoc note avec satisfaction que le jour du scrutin était calme, le vote était bien organisé, sans aucun incident ou violence.

60. La commission ad hoc considère que les modifications de la Constitution, ainsi que l'adoption du nouveau Code électoral adopté sur un large consensus entre les deux principaux partis politiques ont considérablement amélioré la législation électorale de l'Albanie. Encore faut-il que cette législation soit pleinement mise en œuvre par les autorités et les partis politiques en toute bonne foi.

61. Tout en soulignant les efforts considérables déployés par les autorités du pays pour mener à bien le difficile processus de l'identification des habitants du pays et la distribution de cartes d'identité et de nouveaux passeports, la commission ad hoc regrette que cette question soit devenue le thème principal de la campagne électorale en occultant beaucoup de questions politiques qui préoccupent les citoyens de l'Albanie et qui devraient être au centre des débats.

62. La commission ad hoc a trouvé préoccupant et inacceptable que les mêmes irrégularités continuent à persister d'une élection à l'autre: des cas d'utilisation des ressources administratives et de menace de perte de travail pour les agents publics, des enseignants des écoles, du personnel médical, surtout dans les régions rurales qui soutiennent les candidats de l'opposition. A cet égard, la commission ad hoc invite les responsables des partis politiques et les représentants de la société civile de créer un groupe conjoint afin d'étudier tous les cas de la pression exercée sur les gens pendant la campagne électorale, et établir la responsabilité des personnes qui violent la loi électorale.

63. Compte tenu de l'importance des médias lors de la campagne électorale, la commission ad hoc regrette le manque d'indépendance éditoriale dans un grand nombre des médias. Un autre problème à noter, c'est l'absence de transparence concernant le financement des médias et l'obscurité des liens qui auraient existé entre les propriétaires des médias et les leaders des partis politiques. Cette situation aussi diminue la confiance des citoyens du pays en processus électoral démocratique.

64. La commission ad hoc regrette que les élections du 28 juin 2009 n'aient pas tenu compte de manière significative de la sous représentation des femmes au parlement. Elle constate également avec regret que le rôle des femmes dans la vie politique de l'Albanie reste assez limité. Cette situation est en contradiction avec les aspirations européennes des partis politiques.

65. La commission ad hoc souligne qu'il est inacceptable qu'une dizaine de jours après le jour du scrutin les citoyens de l'Albanie, ainsi que la communauté internationale, ne soient pas encore informés des résultats officiels des élections législatifs dans un pays avec environ 3.1 millions d'électeurs.

66. Le délai important entre la fermeture des bureaux de vote et l'annonce des résultats des élections affaiblit considérablement la confiance des citoyens dans le processus électoral et ses résultats. Le décompte des voix a été marqué par une l'absence de confiance entre partis politiques, et entre leurs représentants à tous les niveaux de l'administration électorale. Dans un certain nombre de cas, le décompte des voix avait été temporairement bloqué. Très souvent, le problème était de décider si les résultats des votes venant de

certains centres de dépouillement devraient être comptabilisés ou non. Par conséquent, la commission ad hoc recommande que pour les élections à venir la procédure de décompte des voix doit être considérablement améliorée et le nombre d'équipes de comptage soit augmenté de manière considérable dans chacun des centres de dépouillement de zone.

67. La commission ad hoc invite les autorités albanaises, dans le cadre de la procédure de suivi de ses engagements et obligations, et en étroite coopération avec la Commission de Venise, à améliorer le cadre législatif et à renforcer les capacités de l'administration électorale dans les domaines suivants:

– le registre d'état civil et la liste électorale et dans ce contexte la solution du problème au droit de vote des citoyens albanais résidant à l'étranger;

– la réglementation de la couverture médiatique et du financement public des campagnes, qui défavorise les partis politiques non représentés au parlement;

– les règles de transparence concernant les propriétaires des médias et leur mise en œuvre effective afin de renforcer la confiance des électeurs dans l'équité du système électoral;

– le mode de révocation des membres des commissions électorales de niveau inférieur, non compatible avec une administration électorale professionnelle et impartiale;

– les exigences ambiguës concernant la présence de femmes sur les listes de candidats, qui pourraient être revues afin de garantir qu'elles soient en position éligible;

– l'octroi de droits de candidature particuliers aux élections parlementaires pour les personnes présidant un parti politique, qui devrait être aboli.

68. La commission ad hoc considère que le Code électoral ne devrait être révisé que sur les points où les standards internationaux ou des difficultés particulières l'imposent. Pour le reste, afin de garantir la confiance des citoyens du pays, les autorités albanaises sont invitées à multiplier leurs efforts afin de mettre pleinement en œuvre la législation électorale. La commission ad hoc, rappelle que la mise en œuvre de bonne foi des règles est aussi importante que leur contenu.

**Annexe 1 – Observation des élections législatives en République d'Albanie (28 juin 2009)**

Mission pré-électorale, Tirana, les 4 et 5 juin 2009

**Mémorandum préparé par Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Présidente de la commission ad hoc**

1. La mission préélectorale s'est rendue à Tirana les 4 et 5 juin 2009 afin d'évaluer l'état des préparatifs et le climat politique à l'approche des élections législatives du 28 juin 2009. La délégation multipartite était composée de M[me] Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Chef de la délégation, M. Indrek Saar (Estonie, SOC), M[me] Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE) et M. Andrej Zernovski ("l'ex-République yougoslave de Macédoine", ADLE). Malheureusement, aucun membre du Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'était disponible pour représenter ce groupe au sein de la délégation.

2. La déclaration de la délégation à l'issue de sa visite est jointe en annexe 1.

3. Durant sa visite à Tirana, la délégation préélectorale a rencontré le Premier ministre, Sali Berisha, la Présidente du Parlement, Jozefina Topalli, le ministre des Affaires étrangères, Lulezim Basha, le Ministre de l'Intérieur, Bujar Nishani, les membres de la délégation albanaise auprès de l'APCE, le Président et les membres de la Commission centrale électorale, les dirigeants des partis politiques en lice pour ces élections, ainsi que des représentants des médias, de la société civile et de la communauté internationale. Le programme de la visite est joint en annexe 2. La commission préélectorale tient à remercier le Parlement de l'Albanie et le personnel du bureau d'information du Conseil de l'Europe à Tirana pour l'excellente organisation du programme et pour le soutien logistique apporté à la délégation.

4. Pour les élections législatives qui auront lieu le 28 juin 2009, la Commission centrale électorale (CCE) a enregistré les listes de 35 partis politiques et d'un candidat individuel, nommé par un groupe d'électeurs. La CCE était obligée de retourner un grand nombre de listes aux partis politiques afin d'apporter des corrections liées aux documents d'identification (en majorité des passeports non valides ou le non-respect des quotas de représentation des femmes).

5. La délégation préélectorale tient à souligner l'effet positif du large consensus entre les partis politiques concernant les modifications de la Constitution et l'adoption du nouveau Code électoral en 2008. Les 140 membres du Parlement de l'Albanie seront élus pour la première fois par le système proportionnel régional. Le pays est divisé en 12 circonscriptions de tailles différentes correspondant aux régions administratives. Le seuil de la représentation au parlement est fixé à 3% pour les partis politiques et à 5% pour les coalitions des voix obtenues pour une circonscription donnée.

6. Le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales est de 3.084.067, soit 88.313 électeurs de moins par rapport aux élections précédentes. Selon les explications du Ministre de l'Intérieur, c'est le résultat d'une importante mise à jour des bases de données afin d'éviter les duplications. La délégation a constaté qu'il n'y avait pas de contestations concernant les listes électorales ni de la part des partis de l'opposition, ni des ONGs, ce qui n'était pas le cas lors des élections précédentes.

7. Le problème principal dominant la campagne électorale est celui des cartes d'identité. En Albanie, depuis les années 1990, un nombre considérable d'électeurs votaient en utilisant leurs actes de naissance fournis par les bureaux de registres civils locaux qui créaient des confusions et laissaient la place pour d'éventuelles manipulations. Ce problème était également une source de préoccupation lors des élections précédentes. Le 12 janvier 2009, les autorités de l'Albanie ont lancé une campagne officielle pour que chaque électeur soit en possession d'une une nouvelle carte d'identité avec les données biométriques, assurant un très haut niveau de sécurité du document.

8. La mission préélectorale a été informée par le ministre de l'Intérieur que le jour ou la délégation se trouvait à Tirana, le 5 juin, le nombre total de citoyens ayant déposé une demande de carte d'identité était de 1.236.496, dont 743.996 personnes ayant déjà reçu leurs cartes. Les 502 centres de distribution des cartes d'identité à travers de tout le pays en assureront la distribution dans les délais prévus.

9. Les représentants de l'opposition critiquent les autorités; d'après eux, la campagne de distribution des cartes d'identité a commencé très tard, mettant ainsi en danger la participation d'un grand nombre de citoyens aux élections législatives. De plus, selon l'opposition, la procédure d'obtention des cartes d'identité est assez complexe et difficile, surtout pour les habitants des régions rurales, les approches seraient sélectives en fonction des militants de l'opposition ou du parti au pouvoir. Les personnes attendent des heures devant les bureaux afin de déposer leurs dossiers, et il y a des problèmes d'exactitude des données.

10. La mission préélectorale a rappelé la responsabilité des autorités d'assurer que chaque citoyen soit en possession d'une nouvelle carte d'identité et puisse ainsi exercer son droit constitutionnel de voter. Le processus de distribution des cartes d'identité et des nouveaux passeports doit se dérouler en toute transparence afin que l'opinion publique et l'ensemble des partis politiques aient confiance dans le processus électoral démocratique en Albanie, surtout s'agissant d'une campagne électorale.

11. La campagne électorale est calme. Il y a très peu d'incidents de violence liés à la campagne des élections législatives. La mission préélectorale a trouvé préoccupant les informations fournies par les partis de l'opposition selon lesquelles il existe des cas d'utilisation des ressources administratives et de menace de perte de travail pour les agents publics qui soutiennent les candidats de l'opposition. Des cas de pression sur les agents publics pour participer aux événements officiels ont été également reportés.

12. Concernant la couverture par les médias de la campagne électorale, qui a officiellement commencé le 29 mai, la délégation préélectorale, sur la base des informations fournies par différents interlocuteurs, a pu constater qu'avant cette date, les autorités du pays, en particulier le Premier Ministre, le Maire de Tirana, utilisaient leurs fonctions institutionnelles ou les événements officiels pour mener leur campagne électorale, ce qui représente une violation du Code électoral.

13. La source principale d'information pour la majorité de la population est la télévision, surtout dans les régions rurales. Les résultats de monitoring des médias électroniques, réalisé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), montrent que la couverture médiatique n'est pas équilibrée. Une grande partie du temps des chaines de télévision est consacrée aux activités du Parti démocratique. Par exemple, la chaine publique (TVSH) a consacré 64% des programmes politiques au parti au pouvoir, alors que le parti socialiste n'en obtenait que 22%.

14. La mission préélectorale a insisté sur la nécessité d'une couverture médiatique impartiale et équilibrée, en particulier sur les chaînes publiques, qui doivent rester à l'abri des pressions politiques. Elle a salué le pluralisme des opinions dans la presse écrite, mais se dit préoccupée par le problème de l'égalité d'accès de tous les partis politiques aux médias audio-visuels.

15. La mission préélectorale a demandé aux autorités de l'Albanie de prendre toutes les mesures nécessaires pour que chaque électeur soit en possession d'une nouvelle carte d'identité et puisse ainsi exercer son droit constitutionnel le 28 juin. Les élections parlementaires du 28 juin 2009 constitueront un test de la maturité de la démocratie en Albanie. A cet égard, elle appelle les autorités albanaises à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1538 (2007).

16. La délégation a conclu qu'il incombait aux autorités nationales et à tous les acteurs politiques de s'assurer que les conditions requises pour permettre à tous les citoyens albanais d'exprimer librement leur volonté sont réunies. La délégation veut croire que les autorités garantiront le caractère démocratique de ces élections, comme elles en ont fait la promesse; elle y sera particulièrement attentive.

**République d'Albanie: Déclaration de la mission pré-électorale de l'APCE**

Tirana, 5.06.2009 – Une délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est rendue à Tirana en vue des élections législatives qui auront lieu le 28 juin prochain.

La délégation souligne que les autorités se doivent de prendre toutes les mesures nécessaires pour que chaque électeur soit en possession d'une nouvelle carte d'identité et puisse ainsi exercer son droit constitutionnel le 28 juin. Les problèmes relatifs à la carte d'identité doivent être réglés en toute transparence afin que l'opinion publique et l'ensemble des partis politiques aient confiance dans le processus électoral démocratique en Albanie.

La délégation note que le Code électoral qui a été adopté en décembre 2008 et auquel des améliorations notables ont été apportées pourrait avoir une incidence positive sur la conduite du processus électoral démocratique. Mais il faut aussi, pour que ce Code soit appliqué en toute bonne foi, que les principaux partis politiques s'engagent à le respecter.

La délégation pré-électorale insiste sur la nécessité d'une couverture médiatique impartiale et équilibrée, en particulier sur les chaînes publiques (RTSH), qui doivent rester à l'abri des pressions politiques. Elle salue le pluralisme des opinions dans la presse écrite, mais se dit préoccupée par le problème de l'égalité d'accès de tous les partis politiques aux médias audio-visuels.

La délégation considère que les élections parlementaires du 28 juin 2009 constitueront un test de la maturité de la démocratie en Albanie. A cet égard, elle appelle les autorités albanaises à mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1538 (2007).

La délégation attire l'attention sur le fait que les élections démocratiques ne se réduisent pas au jour du scrutin. Il incombe aux autorités nationales et à tous les acteurs politiques de s'assurer que les conditions requises pour permettre à tous les citoyens albanais d'exprimer librement leur volonté sont réunies. La délégation veut croire que les autorités garantiront le caractère démocratique de ces élections comme elles en ont fait la promesse; elle y sera particulièrement attentive.

La délégation pré-électorale a rencontré le Premier ministre, Sali Berisha, la Présidente du Parlement, Jozefina Topalli, le ministre des Affaires étrangères, Lulezim Basha, le ministre de l'Intérieur, Bujar Nishani, les membres de la délégation albanaise auprès de l'APCE, le Président et les membres de la Commission électorale centrale, les dirigeants des partis politiques en lice pour ces élections, ainsi que des représentants des médias, de la société civile et de la communauté internationale.

L'Assemblée parlementaire enverra une délégation de vingt membres pour observer les élections législatives le 28 juin 2009.

Composition de la délégation pré-électorale:

– Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Chef de la délégation
– Indrek Saar (Estonie, SOC)
– Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE)
– Andrej Zernovski («l'ex-République yougoslave de Macédoine», ADLE)

**Annexe 2 – Mission internationale d'observation des élections**

**Programme**

Délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

*Hotel "Sheraton", Tirana, 26-27 juin 2009*

**Vendredi 26 juin 2009**

14h00 – 14h15 Ouverture par les chefs des délégations parlementaires

14h15 – 14h30 **Contexte par la Présence de l'OSCE**

Ambassadeur Robert Bosch, Chef de la Présence de l'OSCE en Albanie

14h30 – 16h00 **Briefing par l'équipe centrale de la MOE de l'OSCE/BIDDH**

Ambassadeur Audrey Glover, chef de mission

**Vue d'ensemble du contexte politique, activités de campagne et paysage médiatique**

- M. Peter Palmer, analyste politique
- M^me^ Elma Sehalic, analyste des médias

**Cadre électoral, procédures de vote et formulaires d'observation**

- M^me^ Marianna Skopa, analyste juridique
- M. Dimitar Dimitrov, analyste des élections
- M. Ovidiu Craiu, analyste des élections
- M. Stefan Krause, chef de mission adjoint
- M. Anders Eriksson, expert en statistiques

**Sécurité des observateurs**

- M. Trevor Harvey, responsable de la sécurité

16h15 – 17h00 **Administration électorale:** M. Arben Ristani, président de la CEC

17h00 – 17h30 **Échange de vues avec des ONG nationales**

- M^me^ Gerta Meta, directrice, Association pour la culture démocratique
- M. Premto Gogo, président, Agence pour l'administration électorale et KRIIK
- Albanie: M^me^ Aurela Anastasi, directrice, Comité Helsinki d'Albanie

17h30 – 18h00 **Briefing par des ONG/OING**

- M^me^ Aleksandra Pajevic, Institut démocratique national
- M. Lutfi Dervishi, Transparence Internationale
- M. Remzi Lani, Institut albanais des médias

**Samedi 27 juin 2009**

09h00 – 11h30 **Réunions avec les représentants des partis politiques**

- M. Sali Berisha, chef de parti, PD
- M. Edi Rama, chef de parti, PS
- M. Ilir Meta, chef de parti, LSI
- M. Aleksander Meksi, président de la coalition «Pôle Liberté»
- M. Spartak Ngjela, chef de parti, Parti du droit et de la justice

11h45 – 12h45 **Table ronde avec les représentants des médias**

- Skënder Minxhozi, rédacteur en chef du magazine hebdomadaire MAPO
- Andi Bejtja, rédacteur en chef du Service de l'information, TV Klan
- Edison Kurani, rédacteur en chef, quotidien Koha Jonë

– Artur Kopani, rédacteur en chef du Service de l'information, diffuseur national de service public TVSH
– Mero Baze, directeur du quotidien TEMA

12h45 – 13h00 **Conclusions**

13h00 **Déploiement**

**Annexe 3 – Des améliorations dans le processus électoral en Albanie, selon les observateurs, mais des violations subsistent**

Strasbourg, 29.06.2009 – Dans une déclaration publiée aujourd'hui, la Mission internationale d'observation des élections constate certes des améliorations dans le processus électoral de l'Albanie, mais note que des violations subsistent.

Les observateurs ont indiqué que les élections ont considérablement progressé grâce à l'instauration de nouvelles procédures d'enregistrement et d'identification des électeurs et à l'adoption d'un cadre juridique amélioré.

Les observateurs ont toutefois noté que ces améliorations aient été occultées par la politisation de volets techniques du processus et par les violations constatées pendant la campagne, qui ont entamé la confiance du public dans le processus électoral.

L'ambiance du jour du scrutin était globalement calme et pacifique, et s'est améliorée. Les observateurs ont fait une évaluation légèrement plus positive de ces élections que des précédentes, mais ont constaté des violations de procédure, notamment pour les consignes d'encrage et les nombreux cas de vote familial.

La mission a déclaré qu'il est trop tôt pour une évaluation définitive, car les opérations de dépouillement et de compilation des résultats ne sont pas encore terminées.

"Le pays a mûri, il a fait des progrès, et de nombreuses craintes que nous avions il y a quelques mois ne se sont pas matérialisées. Je suis très heureux des progrès que nous avons constatés, mais il reste un nombre considérable de points à traiter, et en particulier la polarisation de la vie politique," a déclaré Wolfgang Grossruck, vice-président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et Coordinateur spécial de la mission d'observation de courte durée de l'OSCE.

"Ces élections ont démontré que le peuple albanais est potentiellement capable de construire une société démocratique comparable à celle des autres nations européennes. A présent, les autorités et les principaux acteurs de la vie politique assument une énorme responsabilité, et doivent travailler dur pour que la population ait progressivement confiance dans le processus électoral démocratique," a dit Corien Jonker, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

"Notre rapport révèle à la fois certaines évolutions positives et des évolutions négatives dans la manière dont ces élections ont été menées. Il y a eu des progrès depuis les dernières élections législatives, en 2005. Toutes les forces politiques du pays devront consentir des efforts supplémentaires pour se conformer aux normes élevées de la communauté internationale," a déclaré Bruce George, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

"Le nouveau code électoral accepté par les principaux partis politiques a instauré plusieurs améliorations et garanties importantes, notamment du point de vue de l'inscription et de l'identification des électeurs. Malheureusement, la forte défiance entre les partis, la récupération d'événements officiels aux fins de la campagne et les accusations de pressions sur les électeurs n'ont pas amélioré la confiance du public dans le processus électoral," a ajouté l'Ambassadrice Audrey Glover, chef de la mission d'observation de longue durée des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/ BIDDH).