

30^e SESSION
Strasbourg, 22-24 mars 2016

CG30(2016)15
15 mars 2016

Note d'information sur la visite d'enquête du Congrès en Albanie (24 au 26 février 2016)

Commission de suivi
Rapporteur¹ : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE)

Introduction

Conformément au Règlement intérieur du Congrès adopté à la 29^e Session, une mission d'enquête a été effectuée en Albanie du 24 au 26 février 2016 dans le cadre du dialogue post-électoral du Congrès avec les autorités et de son mécanisme destiné à évaluer la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres.

Sur la base des informations communiquées par Lulzim BASHA, alors Président de la délégation albanaise auprès du Congrès et Maire de Tirana et aujourd'hui Président du Parti démocrate de l'Albanie, par une lettre adressée le 27 octobre 2014 à Jean-Claude FRECON, président du Congrès, au sujet des conséquences possibles du redécoupage des circonscriptions électorales et de la réforme de la décentralisation, les organes compétents ont décidé d'organiser une mission d'enquête après les élections locales qui ont eu lieu de 21 juin 2015.

La délégation d'enquête, menée par Jos WIENEN (Pays-Bas, PPE-CCE), porte-parole thématique sur l'observation des élections locales et régionales, était composée d'Anders KNAPE (Suède, PPE-CCE), président de la Chambre des pouvoirs locaux, Barbara TOCE (Italie, SOC), vice-présidente, et Stewart DICKSON (Royaume-Uni, GILD), rapporteur des élections locales de 2015, ainsi que de membres du Secrétariat du Congrès, parmi lesquels Jean-Philippe BOZOULS, directeur par intérim. La délégation était accompagnée également de Christina BINDER, experte du Congrès sur les questions électorales.

Lors de sa visite à Tirana, la délégation a rencontré notamment Bledar CUCI, ministre d'Etat chargé des collectivités locales, Erion VELIAJ, maire de Tirana et chef de la délégation albanaise auprès du Congrès, des représentants de l'opposition parlementaire, des présidents d'associations de pouvoirs locaux et régionaux, et des représentants de la commission électorale centrale et d'ONG du pays. Le programme détaillé de la mission figure en annexe.

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Les rencontres ont porté en particulier sur les derniers développements et sur les défis qui se posent dans la mise en œuvre de la réforme de l'administration locale en Albanie, après l'adoption, le 31 janvier 2016, de la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale. La délégation a également soulevé des questions concernant la gestion pratique des municipalités nouvellement créées et l'incidence sur la représentation politique des changements apportés récemment au découpage électoral. La délégation et ses interlocuteurs ont échangé également sur les recommandations formulées par le Congrès à la suite de l'observation des élections locales de 2015.

Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et leur ouverture au dialogue avec le Congrès. Le Congrès aussi à remercier tout particulièrement M. Olsi DEKOVI, chef par intérim du Bureau du Conseil de l'Europe en Albanie, et ses collaborateurs pour le soutien qu'ils ont apporté à cette mission.

1. Situation de la démocratie locale et régionale en Albanie dans le contexte de la nouvelle division territoriale et de la mise en œuvre actuelle de la réforme de décentralisation

1.1. Nouveau cadre juridique

Le cadre juridique lié à la démocratie locale et régionale a été entièrement repensé au cours des mois qui ont précédé la visite de la délégation à Tirana. Dans ce contexte, les autorités albanaises ont choisi de réformer dans un premier temps la structure d'administration territoriale, ladite « carte » du pays, avant d'adopter des textes législatifs concrets sur la décentralisation. Les forces politiques sont parvenues à s'entendre sur le principe d'une réforme nécessaire en matière de décentralisation, mais la méthode adoptée a suscité un vif débat politique, qui s'est cristallisé en particulier sur la nouvelle division territoriale du pays.

Tout d'abord, la loi n° 115/2014 relative à la division administrative territoriale des unités d'administration locale en République d'Albanie a été adoptée le 31 juillet 2014 dans un contexte politique fortement polarisé. L'un des grands changements apportés par cette loi a été la réduction du nombre d'unités d'autonomie locale, qui est passé de 373 « municipalités urbaines » et « communes » à 61 nouvelles municipalités, les « communes » ayant été supprimées. Cette loi a été contestée par le Parti démocrate devant la Cour constitutionnelle au motif de l'absence de consultation des populations locales. La Cour constitutionnelle s'est finalement prononcée en faveur de la constitutionnalité de la loi, mais la polémique sur l'absence de consultation est encore bien présente dans les déclarations de l'opposition².

Les derniers changements en date ont été apportés au cadre juridique le 17 décembre 2015, par la loi n° 139/2015 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale, qui place clairement les « municipalités » nouvellement constituées au cœur de l'autonomie locale. La législation définit les fonctions des unités d'administration locale, en élargissant sensiblement la portée de leurs domaines de compétence³. Elle définit aussi précisément les relations entre les collectivités locales et le gouvernement central ainsi que le statut des élus locaux et régionaux.

Cela étant, une législation importante relative aux finances locales et aux redevances locales continue de faire défaut dans le cadre juridique ; il est à noter que des projets de lois sur le sujet étaient en préparation au moment de la visite de la délégation à Tirana. Cette législation devrait contenir des dispositions en faveur des recettes locales, en plus des transferts de l'administration centrale et, en particulier, des dispositions relatives aux rentrées fiscales et à l'accès aux prêts et aux crédits.

2 En particulier Lulzim BASHA, chef du Parti démocrate et ancien maire de Tirana, lorsqu'il a rencontré la délégation du Congrès le 25 février 2016 à Tirana.

3 Au nombre de ces nouveaux domaines de compétence figurent l'alimentation en eau et l'assainissement, l'irrigation et le drainage, les équipements routiers locaux, les forêts et la protection contre les incendies et l'enseignement préuniversitaire.

1.2. Ressources financières et humaines

La proportion de ressources affectées aux collectivités locales est passée de 2,2 % du PIB en 2015 à 3,2 % en 2016, ce qui représente la plus grande part budgétaire allouée jusque-là à l'autonomie locale en Albanie. Cette hausse ne se traduit pas cependant par une augmentation nette des ressources des collectivités locales dans le budget 2016, compte tenu de la délégation de nouvelles compétences et de la nouvelle structure d'administration territoriale. Le système de péréquation des ressources annoncé par le gouvernement est censé reposer sur les recettes tirées des impôts sur les petites entreprises⁴. Il est à noter que l'efficacité de ce mode de péréquation a été mise en doute⁵.

Des dotations sont attribuées sur concours par le « Fonds de développement régional » pour le financement de projets spécifiques à l'échelon local, couvrant un large éventail de compétences des collectivités territoriales ; or, d'après des interlocuteurs du Congrès, une part importante de ces fonds reste de fait sous le contrôle de l'Etat⁶. La transparence du processus d'octroi de subventions est source d'inquiétude dans ce contexte, car le Fonds de développement régional est géré essentiellement par l'administration centrale et fait l'objet de soupçons de favoritisme politique. De plus, parmi les critères d'octroi de subventions figure le nombre de bénéficiaires potentiels de projets, qui favorise automatiquement les grandes municipalités.

La réduction d'effectifs à l'échelon local s'est généralisée, semble-t-il, après les élections locales de 2015, les ressources disponibles ne permettant pas d'employer un nombre adéquat de fonctionnaires. Cette réduction d'effectifs amène à se demander sérieusement si les municipalités seront capables de proposer des services de qualité aux citoyens et d'atteindre les objectifs fixés par les autorités centrales à cet égard. Ce problème potentiel est renforcé par une habitude tenace d'emploi à motivation politique à l'origine d'un taux élevé de rotation du personnel en cas de changement de majorité au conseil municipal après des élections.

1.3. Etat d'avancement de la réforme

En dépit des efforts déployés actuellement pour soutenir les nouveaux élus avec l' « Agence de mise en œuvre de la réforme territoriale », le processus semble long et parfois fastidieux à l'échelon local. Des formations ont été organisées à l'intention des élus et des fonctionnaires, et quelque 8 000 autres fonctionnaires ont été transférés des autorités centrales vers les collectivités locales⁷. Il semble toutefois que la confusion règne encore parmi les élus locaux au sujet des compétences et des ressources financières, menaçant la mise en œuvre sans heurts et sans retard de la réforme.

La nouvelle structure administrative et territoriale est complexe également vu la grande taille des 61 municipalités nouvellement créées. En particulier, la fusion de territoires ruraux et urbains qui étaient auparavant administrés séparément soulève des inquiétudes quant à la gestion des territoires ruraux. Ces derniers sont désormais souvent plus éloignés des lieux de décision en conséquence du redécoupage des frontières administratives territoriales, ce qui nuit à l'intégration réelle de toutes les catégories de population et à la mise en œuvre de services pertinents.

La gestion pratique des unités d'administration locale nouvellement créées en phase de transition s'avère compliquée car certaines dispositions législatives et réglementaires relatives à des aspects essentiels de la décentralisation, notamment la décentralisation budgétaire et la taxe foncière, sont toujours en préparation ou en révision. Des incertitudes budgétaires sont à noter également, les autorités centrales n'ayant communiqué que des chiffres prévisionnels pour les exercices 2016 à 2018 concernant les transferts inconditionnels et l'affectation de ressources liées aux nouvelles compétences. Les nouveaux élus se heurtent également à des problèmes courants de transition

4 Stratégie transversale nationale pour la décentralisation et la gouvernance locale (2015-2020), Conseil des ministres – ministre d'Etat chargé des collectivités locales, République de l'Albanie.

5 D'après des interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès le 25 février 2016 à Tirana.

6 D'après des interlocuteurs rencontrés par la délégation du Congrès le 25 février 2016 à Tirana, environ 44 % du total des fonds alloués aux pouvoirs locaux et régionaux par le gouvernement central sont en fait distribués par le Fonds de développement régional sous forme de dotations conditionnelles ou attribuées sur concours.

7 D'après le ministre d'Etat chargé des collectivités locales que la délégation du Congrès a rencontré le 25 février 2016 à Tirana.

financière, tels que les impayés et les dettes inconnues des anciennes entités (communes) qui ont été fusionnées dans le cadre du nouveau découpage territorial.

Les discussions actuelles sur la réforme concernent aussi une réduction éventuelle du nombre de régions (« qarqs ») qui passerait de douze actuellement à quatre. La suppression potentielle de régions soulève des inquiétudes parmi les élus régionaux, notamment pour ce qui est de la situation des zones rurales ou périphériques. Au cours de la phase critique de transition, l'éventail global de compétences des régions est peu clair, surtout les compétences nouvellement déléguées et les relations avec l'administration centrale à cet égard. La coexistence de quatre agences gouvernementales chargées du développement régional (ne coïncidant pas avec les régions existantes) est aussi problématique.

2. Prochaines étapes de la démocratisation au niveau des citoyens

2.1. Réforme électorale

Une nouvelle commission parlementaire bipartite ad hoc pour la réforme électorale a été créée en janvier 2016 afin de tenir compte des enseignements tirés des élections locales de 2015 et de la nouvelle réalité des collectivités territoriales. Le Code électoral modifié devrait être adopté d'ici fin 2016 pour pouvoir être appliqué aux élections législatives de 2017. Cela étant, la commission ne s'était pas réunie ni n'avait convenu d'un programme d'activité et de priorités au moment où la délégation du Congrès a rencontré son coprésident à Tirana⁸.

Les élections locales du 21 juin 2015 étaient les premières à avoir lieu dans la nouvelle structure administrative territoriale du pays. Elles ont été suivies par une mission d'observation des élections du Congrès, qui a constaté que le scrutin s'était globalement déroulé dans l'ordre et le calme, ce qui représente un pas important vers une normalisation au regard des normes européennes. Il reste que la forte politisation des instances électorales, les anomalies – en particulier concernant les procédures d'inscription – et les irrégularités avant et pendant le jour du scrutin ont nui au processus électoral en général⁹.

Le coprésident de la commission parlementaire ad hoc pour la réforme des élections a assuré à la délégation que les recommandations du Congrès et de l'OSCE/BIDDH présentées à la suite des élections locales du 21 juin 2015 seraient prises en compte lors du processus de réforme et que les experts de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe seront consultés. L'un des principaux objectifs de la réforme électorale était de renforcer l'intégrité du processus électoral et la confiance des citoyens à son égard, notamment par la dépolitisation des organes de l'administration électorale.

La commission électorale centrale de l'Albanie prend part à la réforme électorale par la préparation de projets d'amendements qui seront présentés à la commission ad hoc¹⁰. Cependant, la commission électorale centrale ne semble pas être considérée comme un acteur clé de la conception de la réforme, ce qui est regrettable au vu l'expérience de ses membres dans ce domaine. Le représentant de la commission électorale centrale a indiqué en outre à la délégation qu'il reconnaissait l'importance du rôle du million de citoyens albanais dont le nom continue de figurer sur les listes électorales bien qu'ils vivent de facto à l'étranger depuis longtemps (et qui ont donc le droit de voter aux élections locales s'ils sont dans le pays le jour du scrutin). Le représentant de la commission électorale centrale a cependant remis en cause les possibilités de mettre en œuvre la recommandation du Congrès sur les électeurs résidant de facto à l'étranger¹¹ compte tenu des

8 La délégation du Congrès a rencontré M. Bashkim FINO (Parti socialiste), coprésident de la commission parlementaire ad hoc pour la réforme électorale, et Alfred PEZA, membre de la commission (Parti socialiste), le 25 février 2016, à Tirana.

9 Document CPL/2015(29)2FINAL « Observation des élections locales en Albanie (21 juin 2015) », adopté le 21 octobre 2015.

10 D'après M. Denar BIBA, membre de la commission électorale centrale, que la délégation du Congrès a rencontré le 26 février 2016 à Tirana.

11 Recommandation 369 (2015) du Congrès sur les listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger, adoptée le 25 mars 2015. « 7. Le Congrès recommande que le Comité des Ministres appelle les gouvernements des Etats membres à veiller à ce que [...] b. le droit d'autres personnes de participer, conformément à l'ordre constitutionnel et aux obligations juridiques internationales applicables, soit mis en œuvre avec les garanties nécessaires, de manière à ce que la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation lors des élections locales et régionales soient assurées. »

particularités de la mentalité albanaise. De plus, les interlocuteurs du Congrès ont décrit le système d'enregistrement des résidents en Albanie comme étant de piètre qualité.

2.2. Découpage des circonscriptions électorales

Les allégations de découpage abusif des circonscriptions et de répartition inégale des mandats avancées par l'opposition avant les élections locales de 2015 évoquent une éventuelle violation du principe de l'égalité de la force électorale, qui est un aspect du principe de l'égal suffrage. Ce type de suffrage signifie que le vote d'un électeur compte autant que celui d'un autre et que le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas créer de discrimination¹².

Selon les normes et bonnes pratiques internationales en matière électorale, les sièges doivent être équitablement répartis entre les circonscriptions ; cela s'applique aussi, avec certaines réserves, aux élections locales et régionales¹³, et implique une répartition égale des sièges entre les circonscriptions selon l'un des critères de répartition suivants : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants. Une combinaison de ces critères est envisageable ; et des facteurs géographiques et les délimitations administratives, voire historiques, peuvent être pris en considération.

De même, certaines normes/bonnes pratiques concernent le découpage des circonscriptions électorales. Le redécoupage doit être réalisé de façon impartiale¹⁴. Il doit être transparent et permettre l'information et la participation de la population¹⁵.

De plus, les modes de scrutin majoritaires semblent davantage exposés au découpage électoral à visée partisane, qui consiste à découper les circonscriptions électorales de façon artificielle, au profit d'un parti donné. Bien que l'Albanie utilise un système de scrutin proportionnel, l'opposition a affirmé que plusieurs circonscriptions avaient été délimitées de manière artificielle au cours du redécoupage

12 D'après l'Observation générale sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (CCPR) du Comité des droits de l'homme (HRC) : « Le principe à chacun une voix doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre ». Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants ». Observation générale n° 25 : Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques (article 25, 12 juillet 1996, paragraphe 21). Voir aussi HRC, *Mátyus c. Slovaquie* n° 923/2000, où le HRC a appliqué ces critères au contexte des élections municipales de 1998 dans une ville slovaque et conclu à la violation de l'article 25 du CCPR. D'après le requérant, qui était l'un des candidats, le nombre d'élus dans chaque circonscription n'était pas proportionnel à sa population. Dans la circonscription où il était candidat, un élu correspondait à 1 400 résidents, tandis que dans une autre ce rapport n'était que d'un élu pour 200 résidents. Le gouvernement slovaque a même reconnu qu'il y avait eu une erreur dans la définition des circonscriptions électorales, et la Cour constitutionnelle de Slovaquie avait conclu à l'incompatibilité de cette situation avec l'égalité des droits de vote prévue par la Constitution slovaque. Au vu de ces faits, le HRC a conclu à la violation du droit du requérant d'être élu au suffrage égalitaire (Pour plus d'informations, voir aussi M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2^e édition révisée, 2005, 582). Concernant de récents amendements au Code électoral de la Géorgie, la Cour constitutionnelle, dans un jugement du 28 mai 2015, a conclu que les paragraphes 1 et 2 de l'article 110 du Code électoral étaient en contradiction avec l'article 14 et le paragraphe 1 de l'article 28 de la Constitution géorgienne et violaient ainsi le principe d'égal suffrage.

13 D'après le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (adopté à sa 52^e session, octobre 2002) ; voir plus globalement l'article 25 du CCPR ; voir aussi l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Puisqu'il est fait référence dans cet article au « corps législatif », il ne s'applique qu'exceptionnellement aux élections locales et régionales, à savoir lorsqu'un organe est doté de suffisamment de compétences caractéristiques d'un organe législatif, en particulier celle d'adopter des lois. Pour plus d'informations, voir C. Grabenwarter, *European Convention on Human Rights, Commentary*, P1-3, paragraphe 4 (p. 402). Voir aussi les Engagements actuels en faveur d'élections démocratiques dans les Pays participants de l'OSCE, qui établissent dans la section « Egalité : les circonscriptions et leur découpage » : « 3.2. Le découpage des circonscriptions électorales doit garantir l'égalité des droits de vote en donnant approximativement le même rapport d'électeurs par élu pour toutes les circonscriptions. Les divisions administratives existantes ou les autres facteurs pertinents (y compris de nature historique, démographique ou géographique) peuvent se refléter dans les circonscriptions électorales, sous réserve que leur découpage soit compatible avec l'égalité du vote et la représentation équitable des différents groupes sociaux (OSCE/ODIHR, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, 2003, 3.2. (p. 14).)

14 D'après le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, « 2.2. ...vii. Lorsqu'un nouveau découpage est prévu – ce qui s'impose dans un système uninominal –, il doit : - ne pas être partisan ; - ne pas défavoriser les minorités nationales ; (...) ».

15 Les Engagements actuels en faveur d'élections démocratiques dans les Pays participants de l'OSCE requièrent quant à eux ce qui suit : « 3.3. Lorsque cela est nécessaire, le redécoupage des circonscriptions électorales doit se faire conformément à un calendrier prévisible et suivant une méthode prévue par la loi ; il doit refléter les chiffres fiables d'un recensement ou d'un registre électoral. Le redécoupage doit aussi être effectué bien avant les élections, s'appuyer sur des propositions transparentes et permettre l'information et la participation de la population. Le redécoupage doit aussi être effectué bien avant les élections, s'appuyer sur des propositions transparentes et permettre l'information et la participation de la population. ». OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, 2003, 3.3. (p. 14).

et que ces nouvelles limites avaient fait l'objet d'une décision unilatérale du gouvernement, sans consultation adéquate de l'opposition. D'après l'opposition, le découpage des circonscriptions électorales révèle un parti pris en faveur d'alliances politiques¹⁶.

Les accusations de découpage abusif des circonscriptions ont été systématiquement réfutées par le gouvernement, et les interlocuteurs du Congrès ont défendu cette position lors des rencontres à Tirana. Cela étant, les limites de certaines circonscriptions électorales semblent curieusement difformes (notamment les municipalités de Tirana et de Shkodra), sans qu'aucune raison empirique apparente n'explique cette « difformité ».

La nouvelle loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale contient des dispositions sur la réorganisation territoriale d'une division administrative territoriale qui exigent de tenir compte de l'avis de la population vivant dans la collectivité locale concernée. Les conseils municipaux et régionaux ainsi que leurs chefs respectifs sont tenus également de fournir des avis écrits sur les changements de limites territoriales prévus. Il est encourageant de noter que la nouvelle loi incorpore certaines garanties procédurales d'un processus inclusif de découpage des futures frontières des districts électoraux.

2.3. Conseil consultatif des pouvoirs locaux

Selon le ministre d'Etat chargé des collectivités locales, le Conseil consultatif des collectivités locales prévu par la loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale sera établi d'ici avril 2016. Des dispositions réglementaires spécifiques doivent encore être adoptées pour que toutes les associations de collectivités locales prennent part aux activités de ce conseil.

Concernant la fusion potentielle des deux associations nationales existantes de collectivités locales, des discussions sont en cours et encouragées particulièrement par les donateurs internationaux. La raison de cette division étant politique, une fusion éventuelle sur une base technique doit être négociée plus avant. La participation de l'Association bipartite des autorités régionales aux activités du Conseil consultatif est aussi essentielle pour faire passer la discussion avec le pouvoir central à la vitesse supérieure.

2.4. Lutte contre la corruption et le clientélisme politique au niveau local et régional

La corruption reste une préoccupation majeure en Albanie et soulève des questions quant aux nouvelles compétences et ressources financières au niveau local dans le cadre de la réforme de la décentralisation. Un programme anticorruption contenant des dispositions spécifiques pour l'échelon local est en préparation¹⁷. Ce programme vise à lutter contre la corruption au niveau de la base, notamment par des enquêtes sur les élus locaux soupçonnés de corruption et la protection des citoyens qui signalent des pratiques de corruption.

Les élections locales de 2015 ont été marquées, comme il est notoire en période électorale en Albanie, par un clientélisme politique qui consiste à récompenser le soutien électoral par la mise à disposition d'emplois dans la fonction publique ou dans des entreprises affiliées à l'Etat. Cette situation entraîne généralement un renouvellement important du personnel qui affaiblit l'expertise disponible au niveau local, non sans répercussions négatives sur la qualité des services proposés aux citoyens. Des initiatives ont été prises à certains endroits pour recruter des fonctionnaires en fonction de leurs compétences et non de leur affiliation politique, mais il y a encore des progrès à faire dans ce domaine.

¹⁶ Il est fait référence en particulier à la municipalité de Shkodra, pour faire pencher la balance électorale en faveur de la majorité au pouvoir, et à la municipalité de Tirana, pour réduire les chances de victoire de l'opposition (voir « Albanie : l'autonomie locale en butte aux attaques », partie C, en annexe à la lettre adressée par M. Lulzim BASHA à Jean-Claude FRECON, président du Congrès, en octobre 2014).

¹⁷ D'après le ministre chargé des collectivités locales que la délégation du Congrès a rencontré le 25 février 2016 à Tirana.

3. Conclusions

La situation après les élections locales de 2015 et la mise en œuvre de la réforme de la décentralisation en Albanie étaient au cœur de la mission d'enquête effectuée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du 24 au 26 février 2016, dans le cadre de son dialogue postélectoral et de suivi de la situation de la démocratie locale et régionale dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

Pour ce qui est de l'avancement actuel de la réforme, la délégation du Congrès salue notamment l'adoption de la loi 139/2015 sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale. Elle a eu connaissance de la préparation et de la révision en cours d'autres dispositions législatives et réglementaires, en particulier concernant la décentralisation budgétaire. En parallèle, la délégation a été informée de problèmes transitionnels considérables dans les municipalités nouvellement créées – dus principalement au manque d'information sur les nouvelles compétences, à une forte réduction des effectifs, à des incertitudes budgétaires et à des charges financières héritées à l'échelon local.

Pour ce qui est de la réforme électorale que l'Albanie doit entreprendre, la délégation a été informée qu'une commission parlementaire ad hoc devait mettre en œuvre les recommandations formulées notamment dans les rapports de l'OSCE/BIDDH et du Congrès, à la suite de l'observation des élections locales du 21 juin 2015. Cela inclurait, en particulier, des mesures visant à renforcer l'intégrité du processus électoral et la confiance des citoyens à son égard, notamment par la dépolitisation des organes de l'administration électorale. Toutefois, concernant le million d'électeurs environ dont le nom continue de figurer sur les listes électorales alors qu'ils résident de facto à l'étranger, le Congrès déplore que les autorités albanaises n'aient pas donné suite à sa recommandation 369(2015) jusque-là, d'autant plus que le système d'enregistrement des résidents albanais a été décrit comme étant de piètre qualité.

Pour ce qui est du redécoupage des frontières électorales, l'opposition a maintenu auprès de la délégation ses accusations de découpage électoral à visé partisane et de répartition inégale des mandats et a porté à l'attention de celle-ci le fait que certaines limites de circonscriptions électorales semblaient curieusement difformes, sans qu'aucune raison empirique apparente n'explique cette « difformité ». De même, dans le contexte de la décision de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de la loi concernée, la polémique entre le gouvernement et l'opposition sur l'absence de consultation au sujet de la nouvelle division territoriale restait problématique au moment de la mission d'enquête du Congrès. Cela étant, la nouvelle loi sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale incorpore certaines garanties procédurales en faveur d'un processus inclusif de découpage des futures frontières des districts électoraux. Le nombre de conseillers municipaux élus au niveau municipal et régional est également déterminé en fonction de la taille de la population locale, pour éviter tout problème de répartition inégale des mandats. La délégation accueille donc favorablement ces garanties procédurales.

Pour conclure, dans le contexte de la réforme électorale envisagée, la délégation du Congrès encourage les autorités albanaises à veiller à ce que le processus soit inclusif et associe l'ensemble des acteurs concernés afin d'accomplir des progrès tangibles et d'aboutir à un consensus politique sur cette réforme. Cela est particulièrement important en vue de la dépolitisation de l'ensemble de l'administration électorale, le droit des candidats indépendants de se présenter aux élections sur un pied d'égalité et la question de l'inscription des électeurs au niveau local, en tenant compte de la recommandation du Congrès sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger.

Dans le prolongement de la résolution 388(2015) et au vu du présent rapport, la délégation invite la Commission de Monitoring du Congrès à évaluer, à l'occasion de la prochaine mission de suivi, la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale en Albanie, après la finalisation du processus de fusion technique en cours dans les municipalités nouvellement créées. La mission de suivi devrait être organisée après les prochaines élections générales prévues pour 2017.

ANNEXE

**MISSION D'ENQUETE DU CONGRES en ALBANIE
(24-26 février 2016)**

DELEGATION ET PROGRAMME

Porte-parole thématique du Congrès sur l'observation des élections locales et regionales et chef de la délégation :

M. Jos WIENEN, PPE-CCE, L, Pays-Bas (1^{er} Vice-Président de la Commission de suivi du Congrès, Président du Conseil des élections démocratiques/Commission de Venise)

Vice-Présidents du Congrès :

M. Anders KNAPE, PPE-CCE, L, Suède (Président de la Chambre des pouvoirs locaux)
Mme Barbara TOCE, SOC, L, Italie

Rapporteur du Congrès sur l'observation des élections locales en 2015 :

M. Stewart DICKSON, GILD, R, Royaume-Uni

Secrétariat:

M. Jean-Philippe BOZOULS, Directeur *a.i.* du Congrès
Mme Renate ZIKMUND, Chef de service adjoint des activités statutaires
Mme Martine ROUDOLFF, Assistante
Mme Ségolène TAVEL, Assistante

Experte:

Mme Christina BINDER, Experte auprès du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales et le droit international

Conseillère:

Mme Eleonore PARK-EDSTRÖM, Conseillère principale de M. Anders KNAPE

Mercredi 24 février 2016

Arrivée de la délégation du Congrès à Tirana

Briefing pour la délégation

Heure et lieu : Hotel Rogner Tirana

19:00 Briefing M. Olsi DEKOVI, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe (CoE) à Tirana–cafeteria Rogner

Jeudi 25 février 2016

07:45 – 08.45 Briefing pour la délégation

09:00 – 10:00 **M. Bledi CUCI, Ministre d'Etat de l'Administration locale**

Lieu : Bâtiment du Conseil des Ministres

11:00 – 12:00 **M. Gjergj BOJAXHI, Nouveau Parti albanais**

Lieu : Bureau du CoE

12:15 – 13:15 **M. Erjon VELIAJ, Président de l'Association de l'autonomie locale en Albanie (ALAA) et Maire de Tirana**

Lieu : Hôtel de Ville de Tirana

13:15 – 14:30 Déjeuner

14:45 – 15:45 **M. Bashkim FINO, Président de la sous-commission parlementaire sur l'administration locale, Président de la Commission ad hoc pour la réforme électorale, et M. Alfred PEZA, membre sous-commission parlementaire sur l'administration locale**

Lieu : Assemblée parlementaire

16:00 – 16:50 **Mme Voltana ADEMI, Présidente de l'Association des Municipalités albanaises**

Lieu : Bureau du CoE

17:00 – 17:50 **Mr Lulzim BASHA, Chef du Parti démocrate**

Lieu : Quartier général du Parti démocrate

18:00 – 19:00 **ONG nationales**

Lieu : Bureau du CoE

1. Alba Dakoli WILSON, Fondation pour l'autonomie locale et la gouvernance (FLAG)
2. Mirela ARQIMANDRITI, Coalition pour des élections libres et justes et pour une démocratie durable

Vendredi 26 février 2016

08:45 – 09:45 **M. Aldrin DALIPI, Président de l'Association albanaise des Régions**
Lieu : Bureau du CoE

10:00 – 11:00 **M. Denar BIBA Membre de la Commission électorale Centrale (CEC)**
d'Albanie
Lieu : CEC

Différents horaires **Départ de la délégation du Congrès**