



Strasbourg / Varsovie, le 22 octobre 2018

**CDL-AD(2018)026**  
Or. angl.

**Avis de la Commission de Venise n° 935 / 2018**  
**Avis de l'OSCE/BIDDH n° LEG-ALB/332/2018**

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

**BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME**  
**DE L'OSCE (OSCE/BIDDH)**

**ALBANIE**

**AVIS CONJOINT**

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'INITIATIVE LEGISLATIVE**  
**CITOYENNE**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques**  
**à sa 63<sup>e</sup> réunion (Venise, 18 octobre 2018)**

**et par la Commission de Venise**  
**à sa 116<sup>e</sup> session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018)**

**sur la base des observations de**

**M. Oliver KASK (membre, Estonie)**  
**M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**  
**M<sup>me</sup> Tamara OTIASHVILI (experte juridique du BIDDH)**

Horizontal Facility for Western Balkans and Turkey

Funded  
by the European Union  
and the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE



Implemented  
by the Council of Europe

## I. Introduction

1. Le 27 juillet 2018, M. Gramoz Ruçi, président du Parlement albanais, a adressé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (ci-après « Commission de Venise ») une demande d'avis sur le projet de loi relatif à l'initiative législative citoyenne de la République d'Albanie (ci-après « les projets d'amendements »).

2. M. Oliver Kask (membre, Estonie) et M. Cesare Pinelli (membre suppléant, Italie) ont été désignés rapporteurs pour la Commission de Venise. M<sup>me</sup> Tamara Otiashvili a été nommée expert juridique pour le BIDDH.

3. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, composée de M. Pinelli, de M. Garrone, chef de la division des élections et des partis politiques au sein du Secrétariat de la Commission de Venise, ainsi que de M<sup>me</sup> Tamara Otiashvili et de M. Konstantine Vardzelashvili du BIDDH, s'est rendue à Tirana (Albanie) le 19 septembre 2018 pour rencontrer le parlement, la ministre de la Justice, la commission électorale centrale et des organisations non gouvernementales. Le présent avis conjoint tient compte des informations recueillies lors de la visite susmentionnée.

4. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 63<sup>e</sup> réunion (Venise, 18 octobre 2018) et par la Commission de Venise lors de sa 116<sup>e</sup> session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018), à l'issue d'un échange de vues avec M<sup>me</sup> Vasilika Hysi, vice-présidente du Parlement albanais.

## II. Portée de l'avis conjoint

5. Le présent avis conjoint porte uniquement sur le projet de loi soumis pour examen.

6. Il soulève des questions essentielles et met en lumière des sujets de préoccupation. Dans un souci de concision, il insiste davantage sur les points qui nécessitent d'être améliorés que sur les aspects satisfaisants des projets d'amendements. Les recommandations qui en découlent se fondent sur les normes et obligations du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales applicables en matière de droits de l'homme, les engagements de l'OSCE et les bonnes pratiques nationales.

7. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction non officielle des projets d'amendements en anglais fournie par les autorités albanaïses. Il n'est pas exclu qu'elle soit à l'origine de certaines erreurs.

8. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis conjoint ne porte pas sur l'intégralité du cadre juridique et institutionnel et que cela ne les **empêche pas de formuler des recommandations ou des observations écrites ou orales supplémentaires** sur la loi concernée ou sur des textes législatifs connexes qui seront adoptés à l'avenir en Albanie.

### III. Résumé

9. Tout d'abord, la Commission de Venise et le BIDDH saluent les efforts entrepris par l'Albanie pour adopter une législation relative à l'initiative législative citoyenne pour mettre en œuvre la disposition correspondante de la Constitution, conformément aux obligations et normes internationales.

10. La réussite d'une réforme repose sur trois éléments au moins : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation en toute bonne foi. Les acteurs concernés sont encouragés à s'assurer que les projets d'amendements fassent l'objet de consultations approfondies tout au long de la procédure d'élaboration et d'adoption, afin de garantir un processus ouvert et transparent et de renforcer ainsi la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions publiques concernées en général.

11. Pour améliorer encore davantage la conformité des projets d'amendements avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE, la Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations principales suivantes :

#### **Simplifier l'ensemble de la procédure conduisant à la présentation d'une initiative citoyenne**, en particulier par l'application des mesures suivantes :

- ne pas exiger le dépôt d'une demande d'enregistrement par toutes les organisations à l'origine de l'initiative dès le début du processus, mais uniquement par la représentation/le comité représentatif après la collecte des signatures ;
- veiller à ce que la collecte de signatures en dehors de l'espace public désigné soit inscrite dans le projet de loi ; de façon plus générale, la collecte des signatures devrait être ouverte, exempte d'intimidations et dénuée de formalisme ;
- établir clairement qu'aucune latitude n'est laissée à la commission électorale centrale (CEC) lors de l'enregistrement du comité d'organisation et disposer qu'elle ne doit intervenir qu'après la collecte des signatures ;
- reconsidérer la durée de l'ensemble du processus en le simplifiant et en réduisant les délais applicables pour l'intervention des organismes publics ;
- veiller à ce que la législation donne aux groupes d'initiative le droit de définir les lieux de collecte des signatures en concertation avec les collectivités locales et n'impose aucune limite à la collecte des signatures en dehors de l'espace public désigné.

12. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent en particulier :

- de réviser l'admissibilité des initiatives législatives conformément aux obligations internationales ;
- de préciser que le projet ne s'applique pas aux pétitions, qui devraient encore pouvoir être lancées sans formalisme, mais uniquement aux initiatives citoyennes ; de plus, dans un souci de clarté juridique, il est recommandé de mettre le libellé de l'article 5.1 en conformité avec l'article 81.1 de la Constitution ;
- de définir précisément les exigences exactes concernant les signatures numériques, en vue de garantir une égalité de traitement entre les collectes de signatures classiques et numériques ainsi qu'un accès facile au processus dans les deux cas ;
- de laisser les groupes ou les membres du parlement motiver le rejet de l'initiative, au moins quand il s'agit de raisons matérielles, au lieu de soumettre cette décision à un vote du parlement ;
- d'inscrire dans le projet des dispositions pour mettre en œuvre l'article 82 de la Constitution (sur les coûts financiers) ;

- d'envisager l'obligation de présenter des rapports financiers pour les initiatives qui parviennent à réunir 20 000 signatures ;
- de revoir l'article 8.1 afin qu'il soit élargi pour couvrir les revenus et autres dépenses connexes, sans se limiter à la collecte de signatures ;
- de prévoir d'autres moyens de publier les rapports financiers dans les cas où les initiants n'ont pas de site web, par exemple en les publiant sur le site web de la CEC ;
- de définir l'instance de recours compétente pour les décisions prises sur la base du projet ; pour assurer une plus grande transparence, le projet de loi devrait être modifié pour exiger que toutes les décisions soient publiées en temps opportun et accessibles pendant une longue période.

#### IV. Analyse et recommandations

##### A. Normes internationales relatives aux initiatives législatives citoyennes

13. Le droit d'initiative législative citoyenne est l'un des moyens d'assurer l'efficacité du processus législatif et de renforcer la démocratie de manière générale. L'un des principaux instruments internationaux reconnaissant la valeur de la participation du public en général est la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), selon laquelle « Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » (article 21). Le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP) souligne également dans son article 25 que tout citoyen a le droit « de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». En outre, comme l'énonce aussi [l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#), les modalités de la participation des citoyens, qui comprend le débat public et le dialogue, devraient être déterminées par la Constitution ou par d'autres lois de l'État concerné.

14. Le droit d'initiative législative citoyenne est également conforme aux normes européennes et aux recommandations de la Commission de Venise. En particulier, dans son « Rapport sur l'initiative législative » (CDL-AD(2008)035, paragraphes 80-83), la Commission de Venise a affirmé que, lorsqu'ils présentent une initiative législative, les citoyens se voient « donner la possibilité d'être à l'origine de lois et, par conséquent, de porter directement à l'attention du parlement et d'inscrire directement à l'ordre du jour de celui-ci leur propre contribution et leurs propres idées, et non pas seulement de consentir ou non à un projet de loi déjà tout fait », bien que « le dernier mot et la décision en dernier ressort concernant le destin de cette initiative restent du ressort des élus, c'est-à-dire du parlement ». Par ailleurs, la Commission de Venise a ajouté que, compte tenu des débats actuels qui ont lieu en Europe en ce qui concerne le déficit démocratique « l'initiative législative des citoyens est de plus en plus considérée comme un correcteur digne d'intérêt des inévitables imperfections de la démocratie indirecte », comme le montre l'article 11.4 du Traité de Lisbonne au sujet du système institutionnel de l'Union européenne.

15. De nombreux engagements de l'OSCE soulignent le rôle de la transparence en matière d'affaires publiques. Au paragraphe 10 du [Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE](#), les États participants ont réaffirmé « leur engagement de garantir effectivement les droits de chacun de connaître les droits de l'homme et les libertés fondamentales et d'agir en conséquence, et de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à leur promotion et à leur protection ». Dans le même contexte, la notion de « transparence législative » est jugée comme particulièrement importante. Les États participants de l'OSCE se sont engagés en particulier à garantir que « [l]es lois seront élaborées et adoptées au terme d'une procédure ouverte exprimant la volonté du peuple, directement ou par l'intermédiaire de

ses représentants élus » ([Document de Moscou de 1991 de l'OSCE](#)) et à promouvoir « un environnement sûr et des institutions sûres propices à un débat pacifique et permettant à toutes les personnes et à tous les groupes de la société de défendre leurs intérêts » ([Document de Maastricht de 2003 de l'OSCE](#)). L'OSCE a par ailleurs reconnu le rôle fondamental que la société civile doit jouer à cet égard. Elle s'efforce aussi d'encourager la participation également effective des femmes et des hommes à la vie politique, économique, sociale et culturelle.

## **B. Observations générales : initiative citoyenne et pétition**

16. Avec le référendum, l'initiative législative citoyenne et la pétition sont les mécanismes classiques prévus par de nombreuses Constitutions dans le but de faire participer directement la population au processus décisionnel du pays. On pourrait donc les désigner comme les instruments de la démocratie directe.

17. Après avoir énoncé que « le peuple exerce sa souveraineté par l'intermédiaire de ses représentants ou directement » (article 2, paragraphe 2) la Constitution albanaise de 1998 (dans sa version de 2016) fait référence à ces instruments comme suit :

- initiative législative citoyenne : « Le Conseil des ministres, chaque député et un groupe de 20 000 électeurs ont chacun le droit de proposer des lois » (article 81, paragraphe 1) ;
- pétition : « Toute personne, seule ou avec d'autres, peut adresser des demandes, plaintes ou observations aux organismes publics, qui sont tenus d'y répondre dans les conditions et délais fixés par la loi » (article 48) ;
- référendum : « 1. Le peuple, par l'intermédiaire de 50 000 citoyens qui jouissent du droit de vote, a le droit que soit tenu un référendum pour décider de l'abrogation d'une loi, ainsi que de demander au Président de la République d'organiser un référendum sur des questions d'une importance particulière.
- 2. Le parlement, sur proposition d'au moins un cinquième des députés ou du Conseil des ministres, peut décider qu'une question ou un projet de loi revêtant une importance particulière soit soumis à référendum.
- 3. Les principes et les procédures applicables à la tenue d'un référendum, ainsi qu'à sa validité, sont prévus par la loi » (article 150).

18. Les dispositions relatives à l'initiative citoyenne sont assez communes dans les États membres de la Commission de Venise et de l'OSCE, bien que cette pratique soit limitée en raison de son coût élevé, de l'existence d'autres mécanismes faciles à mettre en œuvre pour proposer des projets de loi et de son caractère non inclusif, car l'initiative populaire n'a pas vocation à trouver un vaste compromis dans la société. Il est courant, dans les pays européens, que les électeurs aient la possibilité de s'adresser aux parlementaires pour mettre en évidence des problèmes dans la législation et proposer des projets de textes de loi. Dans la mesure où tous les parlementaires ont le droit de présenter des propositions de loi, ce qui leur permet d'attirer rapidement l'attention du parlement et d'examiner toutes les principales questions, même les petits groupes d'intérêt au sein de la société sont en principe en mesure de trouver un certain soutien au parlement. Ainsi, l'initiative citoyenne – qui existe dans un certain nombre de pays européens – pourrait plutôt viser à porter les propositions des groupes d'intérêt sur la place publique et à fournir une enceinte pour la liberté d'expression et l'inclusion. Le principe de la démocratie parlementaire, qui valorise la communication entre tous les groupes d'intérêt et la recherche d'un consensus, peut également conduire à une faible utilisation de l'initiative citoyenne.

19. Le droit de lancer une initiative citoyenne appartient à tout électeur éligible. Aux termes de l'article 45 de la Constitution, les citoyens qui ont été déclarés mentalement incapables par une juridiction dont la décision est définitive n'ont pas le droit de vote. Bien que l'établissement

d'une relation entre l'initiative législative et le droit de vote soit une bonne pratique, il prive de leurs droits les personnes frappées d'incapacité mentale<sup>1</sup>. Le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE engage les États participants de l'OSCE à garantir un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs. L'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) dispose que « Les États Parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres ». De plus, l'article 29 appelle les États parties à garantir « aux personnes handicapées la jouissance de droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres ». Cette pratique va aussi à l'encontre de la Déclaration interprétative révisée du Code de bonne conduite en matière électorale relative à la participation des personnes handicapées aux élections ([CDL-AD\(2011\)045](#)).<sup>2</sup> *Il conviendrait d'envisager de réviser l'admissibilité des initiatives législatives conformément aux obligations internationales.*

20. Le projet de loi prévoit deux catégories distinctes d'initiatives publiques (article 5.1) : d'une part, la présentation d'un projet de loi au parlement ; d'autre part, la soumission d'une demande au parlement pour qu'il élabore et adopte une loi sur un sujet défini par les parties prenantes à l'origine de l'initiative citoyenne.

21. Il convient de se féliciter de l'établissement du droit d'initiative législative citoyenne par l'intermédiaire de la présentation de projets de textes législatifs ou de la soumission d'une demande détaillée visant à l'élaboration d'un texte de loi. Toutefois, le libellé de l'article 5.1.b ne doit pas être compris comme un droit de pétition au sens de l'article 48 de la Constitution. Comme le prévoit ce dernier, le droit de pétition est ouvert à toute personne, seule ou avec d'autres, et ne devrait donc pas être soumis à une procédure détaillée et contraignante.

22. L'article 5.1.b ne doit pas constituer un moyen de contourner l'article 81.1 de la Constitution, qui établit la liste exhaustive des titulaires du droit d'initiative législative (le Conseil des ministres, chaque député et un groupe de 20 000 électeurs). Nonobstant la possibilité pour un groupe restreint de citoyens, voire un individu, de présenter une pétition demandant une modification de la législation, l'article 5.1.b doit être compris comme un moyen de mettre en œuvre l'initiative citoyenne au sens de l'article 81 de la Constitution. L'article 5.1.a serait alors l'équivalent, mutatis mutandis, du dépôt d'un « projet rédigé » en matière référendaire, alors que l'article 5.1.b correspondrait à une « proposition non formulée »<sup>3</sup>.

23. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc d'établir clairement une distinction entre une initiative citoyenne et une pétition, cette dernière pouvant être présentée sans aucun formalisme, ou de préciser dans la loi qu'elle ne s'applique pas aux pétitions au sens de l'article 48 de la Constitution. De plus, dans un souci de clarté juridique, il est recommandé de mettre le libellé de l'article 5.1 en conformité avec l'article 81.1 de la Constitution.*

24. La procédure semble manquer de souplesse et nécessiter un temps considérable. Le projet de loi exige la collecte d'au moins 20 000 signatures pour qu'une initiative puisse être enregistrée. Bien qu'il n'existe pas de norme internationale en la matière, cela pourrait mettre très souvent le groupe à l'origine de l'initiative dans une situation où il ne parvient pas à réunir un tel soutien. En outre, d'autres exigences, qui sont justifiées dans le cas où un projet doit être

<sup>1</sup> Voir les paragraphes 69 et 70 du rapport de la Commission de Venise sur l'initiative législative.

<sup>2</sup> Le fait de priver une personne de son droit de vote en raison d'une incapacité juridique est également contraire aux articles 12 et 29 de la CDPH. En outre, d'après le paragraphe 9.4 de la Communication n° 4/2011 de 2013 du Comité des droits des personnes handicapées, « un retrait du droit de vote au motif d'un handicap psychosocial ou intellectuel réel ou perçu, y compris une restriction fondée sur une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap ».

<sup>3</sup> Code de bonne conduite en matière référendaire, [CDL-AD\(2007\)008rev](#), paragraphe 28.

soumis à référendum, peuvent être excessivement contraignantes lorsque l'initiative a pour seul effet d'engager un débat au parlement. Ainsi, les recours à l'initiative citoyenne risquent d'être très rares et inefficaces, puisqu'il est possible d'employer des moyens plus simples et plus faciles de soumettre le même texte au parlement (par l'intermédiaire d'un député).

### **C. Obligations des groupes d'initiative**

25. Le projet de loi impose de nombreuses obligations aux groupes d'initiative, telles que la signature d'un mémorandum et la désignation d'une représentation/d'un comité représentatif (articles 3.6 et 6.1). L'article 6.4 prévoit en outre que toute organisation de la société civile à l'origine du projet de loi soit enregistrée conformément à la législation albanaise. Cela pourrait en pratique limiter le droit de rédiger de telles initiatives aux seules ONG enregistrées. En outre, bien que l'article 5 permette aux citoyens d'initier un projet à titre individuel, les paragraphes 1 et 8 de l'article 6 requièrent de la représentation/du comité représentatif qu'ils soumettent le mémorandum de coopération à la CEC, tandis que l'article 3.6 définit le mémorandum de coopération comme un accord entre des organisations de la société civile et entre de telles organisations et les citoyens. Cela peut être interprété comme une exigence obligatoire imposée aux citoyens de signer un mémorandum avec une organisation enregistrée, ou de s'enregistrer eux-mêmes comme ONG. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de permettre aux citoyens de suivre les procédures requises par la loi sur l'initiative citoyenne sans qu'il leur soit demandé de s'aligner sur une organisation enregistrée ou de s'enregistrer eux-mêmes comme organisations.*

26. En outre, le projet de loi prévoit l'obligation d'être enregistrés, pour toutes les représentations/tous les comités représentatifs (article 6.8). Il est possible qu'un très petit nombre de personnes (seulement trois, par exemple) soit à l'origine du projet, c'est pourquoi il n'y a pas d'objectif légitime à cette condition, associée à l'obligation de fournir aux autorités des copies de leurs accords ou, pour les ONG, d'être toutes représentées au sein de la représentation/du comité représentatif. Il devrait appartenir aux initiants de décider de l'identité de leur(s) représentant(s), de choisir d'être officiellement enregistrés ou non et de déterminer pendant combien de temps ils participent activement à la collecte des signatures pendant la procédure. Il ne fait pas de doute qu'il est nécessaire de constituer un comité chargé d'organiser la collecte des signatures, mais celui-ci ne doit être juridiquement identifié que lorsque le nombre prévu est atteint. L'enregistrement du comité, s'il est nécessaire, pourrait alors être reporté au moment où le comité est en mesure de démontrer qu'il a réuni un nombre de 20 000 signatures. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de ne pas exiger que les comités agissant pour le compte d'ONG ou d'initiatives citoyennes soient enregistrés auprès de la CEC avant qu'ils aient recueilli le nombre requis de signatures.*

27. L'article 6 définit les compétences de la CEC concernant l'enregistrement du comité. Cependant, le projet de loi n'établit pas clairement le critère que la CEC devrait prendre en compte pour évaluer la demande d'enregistrement du comité. Il dispose en effet que la décision est prise à la majorité des membres, qu'elle doit être motivée et que le comité peut saisir la cour administrative d'appel en cas de rejet de sa demande. Ces éléments supposent que la CEC dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'enregistrement du comité. Toutefois, la seule raison pour laquelle le comité doit se soumettre à une procédure d'enregistrement est la nécessité d'identifier ce sujet sur le plan juridique. Par conséquent, l'enregistrement devrait être automatique et non soumis à l'appréciation d'une autorité publique. Ce point est une raison supplémentaire de repousser l'enregistrement du comité au moment où la CEC vérifie si l'initiative législative citoyenne a recueilli le nombre prescrit de 20 000 signatures. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'établir clairement qu'aucune latitude n'est laissée à la CEC lors de l'enregistrement du comité d'organisation.*

28. Les interventions de la CEC dans la procédure concernant la collecte des signatures semblent à la fois contraignantes et inutiles sur le plan juridique. La CEC est un organisme public dont les fonctions sont liées aux élections, alors que la collecte de signatures pour la présentation d'une initiative législative citoyenne est l'expression de la libre participation des citoyens au processus décisionnel des autorités publiques. L'article 6.8 définit les informations à présenter à la CEC afin d'amorcer le processus d'initiative publique. Le nombre de documents à soumettre est très élevé et les demandes d'éclaircissements sur l'objet de l'initiative sont également excessives. L'obligation de faire vérifier les documents d'identité originaux par un notaire ainsi que par la CEC paraît également trop contraignante. Bien qu'il soit effectivement nécessaire que la collecte de signatures soit réglementée par ce projet de loi, l'intervention de la CEC ne devrait avoir lieu qu'après cette collecte. Ainsi, le projet de loi confie à juste titre les décisions relatives à l'attribution des lieux publics aux maires, qui devraient agir à la demande de la représentation/du comité représentatif, entité considérée comme un sujet informel jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la collecte des signatures. La CEC ne devrait être chargée que de la vérification des signatures et de la reconnaissance juridique simultanée de la représentation/du comité représentatif. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de ne faire intervenir la CEC qu'après la collecte des signatures.*

29. En cas de non-respect de leurs obligations par les groupes d'initiative/ONG qui engagent ou mènent à bien la procédure, des sanctions sont prévues à l'article 19. L'article 19.1 pourrait être interprété de telle manière que des sanctions seraient également appliquées dans le cas où les mémorandums de coopération prévus à l'article 6 ne seraient pas conformes aux exigences légales, par exemple. Il devrait appartenir aux ONG de décider dans quelle mesure elles sont actives dans la collecte des signatures, en fonction de leurs ressources financières et humaines, étant donné que le nombre minimum de signatures peut être recueilli dans une seule grande ville, sans qu'il soit nécessaire d'organiser une collecte dans toutes les communes. Les articles 19.2 et 19.3 prévoient déjà de sanctionner les activités frauduleuses des ONG. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'énoncer explicitement à l'article 19.1 qu'il s'applique uniquement aux agents publics responsables.*

30. L'article 7 prévoit que les acteurs à l'origine de l'initiative informent le parlement de leur démarche une fois que la CEC a décidé de l'enregistrer. Ce point semble lui aussi inutile, puisque le projet de loi ne prévoit aucun motif justifiant que le parlement refuse l'enregistrement (non-conformité du projet de texte ou de la proposition à la Constitution ou aux obligations internationales, par exemple, comme l'abolition de la peine de mort). Il semble envisageable que le parlement puisse par la suite rejeter le projet de loi pour ces raisons. L'initiative pourrait être transmise directement par la CEC au parlement après son enregistrement. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer cette obligation.*

#### **D. Droit de signer une initiative citoyenne, collecte et vérification des signatures, signatures numériques**

31. Le projet de loi dispose que tous les citoyens albanais ayant le droit de vote ont le droit de signer une initiative. Il peut être interprété comme limitant la possibilité de recueillir des signatures dans un lieu privé ou d'organiser des collectes au porte-à-porte ainsi que, par exemple, lors de manifestations de partis politiques ou d'ONG au cours desquelles les groupes d'intérêt pourraient se réunir. Une telle restriction serait injustifiée. Les autorités publiques (maires) pourraient être chargées de fournir des locaux de façon équitable au cas où les initiants le demanderaient, mais ceux-ci ne devraient pas avoir l'obligation de recueillir les signatures dans ces locaux. Le projet de loi prévoit que la CEC demande aux maires de désigner ces locaux, ce qui ne laisse pas le choix aux acteurs à l'origine de l'initiative. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les lieux de collecte des signatures*



*dans l'espace public fassent l'objet de discussions et d'un accord entre les initiants et les collectivités locales. Le projet de loi devrait également prévoir la possibilité de recueillir des signatures en dehors de l'espace public désigné. De façon plus générale, la collecte des signatures devrait être ouverte, exempte d'intimidations et dénuée de formalisme excessif.*

32. Le projet de loi fixe un délai de 60 jours pour la collecte des signatures (article 14.2). Celle-ci « se fait dans des lieux publics, qui sont désignés par décision du maire de la collectivité locale concernée » sur demande de la CEC ou de la représentation/du comité représentatif si la CEC omet de transmettre cette demande dans les 30 jours suivant le dépôt de celle du comité. Si le maire ne statue pas sur les locaux où les signatures doivent être recueillies dans les 30 jours suivant la présentation de la demande, cette décision est prise par le comité (article 9). L'article 12 prévoit des procédures spéciales pour la collecte des signatures sur les lieux où se trouvent des citoyens ayant des problèmes de santé (hôpitaux et autres établissements de soins ou domicile), les centres de détention, les ambassades et les consulats. Le projet de loi pourrait être interprété de telle manière que la représentation/le comité représentatif aurait le devoir d'organiser la collecte des signatures dans tous ces locaux durant l'intégralité de la période de 60 jours. *Il conviendrait de revoir ce point. En outre, s'il parvient à réunir 20 000 signatures, le groupe d'initiative devrait être libre de décider s'il poursuit la collecte ou s'il les présente pour qu'elles soient vérifiées et soumises au parlement.*

33. L'article 13 traite de la collecte des signatures électroniques. Le projet de loi ne prévoit pas l'utilisation de formulaires spécifiques pour la collecte des signatures numériques. Les formulaires prévus par la loi (article 11) doivent donc également être disponibles pour les signatures numériques. La référence à la législation relative aux signatures électroniques, aux documents électroniques, à l'identification électronique et aux services fiables pourrait être insuffisante. En cas de signature numérique, la personne est identifiable sans qu'il soit nécessaire de fournir d'informations supplémentaires sur son nom, sa date et son lieu de naissance, le numéro de sa carte d'identité ou de son passeport, etc. Ainsi, toutes les informations requises pour la collecte et la vérification des signatures ordinaires (article 11.3) sont alors inutiles. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de définir précisément les exigences exactes concernant les signatures numériques, en vue de garantir une égalité de traitement entre les collectes de signatures classiques et numériques ainsi qu'un accès facile au processus dans les deux cas.*

34. L'article 15 charge la CEC de vérifier les signatures, ce qui peut consister à enregistrer l'initiative, à fixer les délais pour compléter les lacunes ou corriger les inexactitudes, ou enfin à rejeter l'initiative si elle ne remplit pas les critères de forme prévus par la loi (signatures non recueillies sur le modèle approuvé par la CEC) ou ne réunit pas le nombre requis de 20 000 électeurs. La procédure de vérification est un aspect obligatoire de l'initiative législative, pour garantir que les conditions nécessaires pour proposer un projet de texte de loi sont remplies. La CEC est compétente pour vérifier les signatures et a accès aux registres d'état civil. Les délais qui lui sont imposés sont courts (30 jours à compter de leur soumission ; en cas d'incohérence, 2 jours à compter de leur nouvelle soumission). Il conviendrait de prévoir une présentation souple des signatures recueillies, pour que le groupe d'initiative ait le droit de soumettre les signatures pour vérification avant la fin de la collecte, en vue d'accélérer le processus et de donner plus de temps à la CEC pour effectuer la vérification. Une autre solution consisterait à entamer la vérification dès lors qu'au moins 15 000 signatures sont réunies, afin d'éviter que la CEC ne doive vérifier des signatures alors que l'initiative ne gagne pas le soutien de la population.

35. L'article 15.5 impose à la CEC de motiver toutes ses décisions. Ainsi, le projet de loi n'indique pas clairement si des explications sont nécessaires uniquement pour les décisions demandant que des corrections soient apportées ou pour celles qui rejettent des signatures. *Il est donc recommandé de compléter cet article par une clause de ce type.*

## E. Financement et campagne

36. L'article 6.11 impose au groupe d'initiative de faire campagne pour l'initiative (y compris sur son site web officiel). Cette disposition ne doit pas être entendue comme une obligation de faire campagne. La même remarque s'applique à l'article 6.12.

37. Ce même article prévoit un accès gratuit aux médias publics. Il convient de garder à l'esprit que chacun a le droit de lancer une collecte de signatures. Il n'est pas nécessaire d'obtenir un soutien populaire plus important. Le libre accès aux médias publics selon des modalités et une ampleur fixées dans le projet de loi conduirait à la promotion d'un grand nombre d'initiatives sans réelle chance de réunir 20 000 partisans dans le seul but d'avoir accès aux médias gratuitement. Étant donné que deux ou trois personnes seulement seraient en mesure de présenter une initiative, les médias publics seraient surchargés.

38. La même remarque s'applique à l'article 7.3, qui prévoit la publication à grande échelle de la confirmation écrite du parlement avant le début de la collecte des signatures. Les médias devraient être libres de décider de publier cette confirmation en fonction de son importance ou du sujet abordé, sans aucune obligation.

39. Aux termes de l'article 8.1, le financement de l'élaboration des documents et de la collecte des signatures incombe aux initiants. Cette disposition est satisfaisante, car elle garantira l'indépendance de ces derniers. Toutefois, le projet de loi ne mentionne pas la prise en charge d'autres dépenses connexes et leur financement. L'élaboration d'un texte de loi exige par exemple des connaissances et une expertise techniques qui, dans certains cas, nécessitent la consultation d'un professionnel du droit. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que l'article 8.1 soit élargi pour prendre en compte d'autres dépenses connexes, sans se limiter à la collecte de signatures.*

40. L'article 8.2 prévoit des mesures de transparence en imposant la publication des sources de financement. Bien que cette solution renforce la transparence, elle entraîne des coûts financiers et des procédures fastidieuses supplémentaires pour ceux qui ne parviennent pas à faire aboutir leur initiative (leur collecte de signatures). *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'imposer la présentation de rapports financiers pour les initiatives qui parviennent à réunir 20 000 signatures. En outre, d'autres moyens de publier les rapports financiers devraient être prévus dans les cas où les initiants n'ont pas de site web, par exemple en les publiant sur le site web de la CEC.*

41. Comme indiqué précédemment, l'obligation de publier les frais de campagne (article 8.2) est à saluer, même si elle n'est pas explicitement imposée par les normes internationales. Le Code de bonne conduite en matière référendaire (II.3.4.a) ne s'applique qu'aux référendums et le Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans un régime démocratique ([CDL-AD\(2013\)011](#)) ne l'exige pas. Bien que la Convention des Nations Unies contre la corruption<sup>4</sup> (CNUCC) ne régleme pas explicitement les initiatives citoyennes, ses articles 7 et 10 sont tout de même pertinents, compte tenu de l'importance des initiatives et de leur potentiel pour influencer le processus législatif et garantir l'intégrité et la transparence. En particulier, la Convention exige « de maintenir et de renforcer les systèmes qui favorisent la transparence et préviennent les conflits d'intérêts » (article 7) et d'« accroître la transparence de son administration publique, y compris en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et ses processus décisionnels s'il y a lieu » (article 10). Il convient également de noter que les

---

<sup>4</sup> Voir aussi l'article 13 de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, STE n° 173 et la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en particulier son article 8.

exigences de transparence s'appliquent également aux revenus et aux dépenses. Par ailleurs, outre la présentation de rapports, la législation peut prévoir des mécanismes indépendants pour contrôler les rapports si nécessaire. Par conséquent, la *Commission de Venise et le BIDDH recommandent de renforcer davantage les exigences en matière de transparence, en étendant le champ d'application des rapports pour qu'ils rendent compte des dépenses ainsi que des revenus de la campagne et en habilitant la CEC, si nécessaire, à contrôler les rapports financiers.*

## **F. Examen de l'initiative par le parlement**

42. La procédure législative au sein du parlement n'est pas réglementée dans le projet de loi. Il est courant, dans les pays européens, d'adopter un texte de loi spécifique pour définir les procédures parlementaires similaires pour tous les projets de loi, comprenant, si nécessaire, des règles particulières pour les projets de loi issus d'une initiative des électeurs, par exemple le droit de participer aux réunions de commissions et à la session plénière ainsi que le droit d'y être entendu. Étant donné que le parlement n'est pas tenu d'adopter le projet de loi et peut apporter des amendements selon la procédure ordinaire, sans qu'un référendum soit organisé en cas de rejet, l'article 16 du projet de loi est conforme aux normes européennes.

43. L'article 5.3 dispose que le parlement a la possibilité de rejeter l'initiative si elle n'est pas conforme à l'article 5.2, qui porte sur le « respect de la Constitution, des règles énoncées dans le règlement du parlement et des normes juridiques relatives à l'élaboration des textes de loi ». Cette disposition pourrait être interprétée comme exigeant le respect non seulement des règles formelles mais aussi des règles matérielles de la Constitution.

44. Il est nécessaire de vérifier la conformité de l'initiative avec le règlement du parlement et les normes juridiques relatives à l'élaboration des textes de loi. Toutefois, la possibilité que l'initiative soit rejetée pour ces motifs pourrait être fortement limitée en informant au préalable le comité, éventuellement par l'intermédiaire de la CEC, de ces règles et normes juridiques et/ou en lui fournissant un formulaire type lui permettant *ex ante* de s'assurer de la conformité de l'initiative avec ces dernières.

45. Les articles 5.3 et 5.5 disposent que le rejet de l'initiative par le parlement, que ce soit pour des raisons formelles ou matérielles, doit toujours être motivé. Même si cela permet une meilleure compréhension des décisions du parlement, les normes démocratiques n'imposent pas à l'organe législatif d'expliquer formellement ses décisions (qu'il s'agisse de l'adoption d'une loi ou du rejet d'un projet de loi). Ces décisions sont motivées par des considérations politiques et les parlementaires ont généralement des raisons différentes de voter pour ou contre une loi. Il n'y a donc pratiquement pas de consensus sur les raisons d'un vote. La motivation de la décision doit également faire l'objet d'un vote et il serait impossible d'y faire figurer toutes les raisons des députés. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de laisser les groupes ou les membres du parlement motiver le rejet de l'initiative, au moins quand il s'agit de raisons matérielles, au lieu de soumettre cette décision à un vote du parlement.*

46. L'article 5.6 pourrait être interprété de manière à ce qu'après un rejet, le même groupe d'initiative puisse présenter de nouveau au parlement le même projet de texte de loi, soutenu par les mêmes signatures. Il est acceptable d'envisager d'exclure le dépôt d'une initiative sur le même sujet pendant un certain temps après le rejet du projet de texte afin d'éviter d'encombrer le parlement avec des projets qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant<sup>5</sup>. L'article 5.6

---

<sup>5</sup> Cf. Code de bonne conduite en matière référendaire, [CDL-AD\(2007\)008rev](#), III.5.b. En Estonie par exemple, il n'est possible de soumettre la même proposition qu'une fois tous les deux ans ; seules des propositions visant à l'élaboration d'une loi peuvent être soumises et la législation ne prévoit pas le dépôt d'initiatives publiques

pourrait être interprété dans le sens contraire. *Sauf s'il s'agit d'un problème de traduction, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier cette disposition.*

## G. Questions diverses

47. Aux termes de l'article 82 de la Constitution albanaise,  
« 1. Une proposition de loi, si tel est le cas, doit toujours s'accompagner d'un **rapport justifiant le coût financier** de sa mise en œuvre.

2. Aucun projet de loi non gouvernemental qui entraîne une augmentation des dépenses du budget de l'État ou une diminution des recettes ne peut être approuvé sans l'avis du Conseil des ministres, qui doit être donné dans les 30 jours suivant la date de présentation du projet de loi.

3. Si le Conseil des ministres ne donne pas de réponse dans le délai susmentionné, le projet de loi est examiné selon la procédure normale. »

48. Le projet de loi ne tient pas compte de cette disposition constitutionnelle, malgré l'exigence selon laquelle toute proposition de loi doit justifier les dépenses liées à sa mise en œuvre, ce qui est une caractéristique de la Constitution albanaise<sup>6</sup>. En outre, les initiatives législatives citoyennes, qui font partie des « projets non gouvernementaux », devraient respecter l'obligation énoncée à l'article 82. Cette exigence ne concernerait pas les pétitions au sens de l'article 48 de la Constitution, mais seulement les « projets non gouvernementaux » qui pourraient s'en inspirer. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'inscrire dans le projet des dispositions pour mettre en œuvre l'article 82 de la Constitution.*

49. Le projet de loi prévoit des **procédures de recours** contre toutes les décisions de la CEC ou d'autres autorités compétentes. La référence au Code électoral concernant les délais et les procédures doit être saluée (article 17). Toutefois, il y a une contradiction entre l'article 17.1, qui attribue cette compétence (qui ne concerne que l'enregistrement des signatures) au collègue électoral (de la cour d'appel de Tirana), et une autre disposition donnant cette même compétence à la cour administrative d'appel sur cette question et dans d'autres domaines (article 15.6 ; voir les articles 6.10 et 19.4). Il conviendrait qu'une seule juridiction soit compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions de la CEC<sup>7</sup>. En outre, la CEC est tenue d'étayer ses décisions par une note explicative, mais il n'y a aucune exigence quant à la publication de ces décisions. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de définir l'instance de recours compétente pour les décisions prises sur la base du projet. Pour assurer une plus grande transparence, le projet de loi devrait être modifié pour exiger que toutes les décisions soient publiées en temps opportun et accessibles pendant une longue période.*

50. L'article 18 définit les **institutions chargées** de la mise en œuvre du projet de loi. Il n'explique pas en détail les responsabilités des institutions énumérées. Étant donné que les responsabilités spécifiques et concrètes découlent d'autres articles du projet de loi, les dispositions réglementaires de cet article semblent insuffisantes. *Il pourrait être supprimé.*

---

présentant un projet de texte de loi – loi relative aux réponses aux mémorandums et aux demandes d'explications ainsi qu'à la soumission de requêtes collectives, disponible sur <https://www.riiqiteataja.ee/en/eli/501112016001/consolide>.

<sup>6</sup> Rapport sur l'initiative législative, CDL-AD(2008)035, paragraphe 77

<sup>7</sup> Le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE est énoncé comme suit : « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». En vertu de l'article 2.3(a) du PIDCP, les États s'engagent à « garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Voir aussi le paragraphe II.3.3.f du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise, selon lequel « Tout électeur a qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum ».

51. La fixation de **délais** précis pour la collecte des signatures,<sup>8</sup> ainsi que pour les autres étapes du processus, est conforme aux normes internationales. Toutefois, il convient de garder à l'esprit que l'initiative publique vise à permettre l'adoption rapide d'un nouveau texte de loi ; ainsi, les délais prévus pour désigner les locaux (ainsi que d'autres délais portant sur d'autres points du projet de loi) prolongeraient le processus. À l'heure actuelle, à partir de la date de création de la représentation/du comité représentatif, la CEC dispose de 30 jours pour décider de son enregistrement. Il reste ensuite 20 jours aux maires pour statuer sur les locaux. Après l'enregistrement par la CEC, les initiants doivent soumettre la notification du dépôt au parlement, qui l'enregistre sous 48 heures. Par la suite, la CEC approuve les modèles de formulaires pour les feuilles de collecte des signatures. Il est alors possible de commencer la collecte des signatures seulement après 15 jours, ce qui nécessite 60 jours de plus. Si l'on ajoute à cela le temps de vérification, l'ensemble de la procédure peut représenter plus de quatre mois et demi. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer la durée de l'ensemble du processus en le simplifiant et en réduisant les délais applicables pour l'intervention des organismes publics, en particulier le délai de 30 jours pour que la CEC prenne sa décision concernant l'enregistrement du groupe (comité) d'initiative et, bien entendu, le délai de 20 jours pour que le maire détermine les lieux de collecte.*

---

<sup>8</sup> Cf. Code de bonne conduite en matière référendaire, [CDL-AD\(2007\)008rev](#), III.4.b.