



Varsovie/Strasbourg, le 21 juin 2006
Avis 378 / 2006

CDL-AD(2006)026
Or. fr.

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

**AVIS CONJOINT
RELATIF AU PROJET DE CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE**

**par
la Commission de Venise
et l'OSCE/BIDDH**

**adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 17^e réunion
(Venise, 8-9 juin 2006)
et par la Commission de Venise
lors de sa 67^e session plénière
(Venise, 9-10 juin 2006)**

sur la base des observations de

**M. Carlos Closa Montero (membre, Espagne)
M. Michael Krennerich (expert en droit électoral, Allemagne,
Commission de Venise)
M. Jessie Pilgrim (expert en droit électoral, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le présent avis concerne le train de réformes soumis à la Commission de Venise et au BIDDH de l'OSCE par le Président d'alors de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie, M. Arthur Baghdasaryan, le 28 mars 2006. Ce train de réforme consiste en une centaine de projets d'amendements au code électoral, quatre projets d'amendements à la Loi sur les partis politiques et douze projets d'amendements au code pénal¹. Les vues exprimées dans cet avis se rapportent uniquement au texte des amendements (CDL-EL(2006)020) et en rien à ceux du code électoral, de la Loi sur les partis politiques et du code pénal.

2. Ces projets d'amendements ont été évalués sur la base des derniers avis conjoints présentés par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, d'une traduction non officielle du code électoral actuel ainsi que du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise².

3. Pour les raisons exprimées ci-dessus, il est conseillé de lire le présent avis en liaison avec les documents suivants :

- Avis définitif sur les amendements au code électoral de la République d'Arménie, par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE (Strasbourg/Varsovie, 25 octobre 2005 ; CDL-AD(2005)027).
- Code électoral de la République d'Arménie, comprenant les amendements adoptés le 17 mai 2005 par l'Assemblée nationale arménienne (CDL-EL(2006)019).
- Projet de loi sur les amendements au code électoral de la République d'Arménie (CDL-EL(2006)020).
- Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev).

4. Les avis conjoints et recommandations (intérimaires) antérieurs de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sont également applicables, du fait qu'elles concernent le code électoral dans son ensemble et les amendements présentés antérieurement (voir par exemple CDL-AD(2005)019 et CDL-AD(2005)008, ainsi que CDL-AD(2004)049 et CDL-AD(2003)021).

5. Aux fins de l'évaluation du train de réformes électorales, il convient de distinguer entre :

- Projets d'amendements visant à améliorer le cadre juridique des élections (Section I) ;
- Projets d'amendements éventuellement porteurs d'améliorations mais qu'il est nécessaire de clarifier ou d'appliquer afin de les évaluer (Section II) ;
- Projets d'amendements susceptibles d'entraîner des effets ambivalents ou négatifs et dont il convient de contester le bien-fondé (Section III) ;
- Recommandations contenues dans des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE et non traitées par les amendements (Section VI).

6. Le code électoral de la République d'Arménie est un très long document (141 articles), avec des dispositions très détaillées. Cela ne devrait pas occulter le fait que, comme cela était

¹ Les amendements à la Loi sur les partis politiques et au code pénal en rapport avec les élections n'ont été pris en compte que de façon marginale, étant donné que les personnes chargées de les examiner disposaient de leur traduction en anglais mais non de celle des lois auxquelles ils se rapportent.

² CDL-AD(2002)023rev.

indiqué dans le précédent avis, la plus grande imperfection dans la conduite des élections se situe dans la mise en œuvre du code plutôt que dans le code lui-même. Les lois électorales seules ne peuvent garantir des élections démocratiques. Le caractère démocratique des élections dépend en premier lieu de la responsabilité des autorités dans la mise en œuvre correcte de la loi électorale et l'engagement de tous les autres acteurs électoraux (électeurs, candidats, partis, médias, etc.) à conduire des élections démocratiques. Comme les avis précédents l'ont indiqué, il a été constaté que la mise en œuvre du code électoral a révélé une imperfection importante dans la conduite des élections en Arménie. La mise en œuvre de bonne foi du code demeure cruciale pour la conduite d'élections véritablement démocratiques.

7. Remarque d'ordre technique : la numérotation des projets d'amendements n'est pas la même que celle des articles des textes auxquels ils se réfèrent (code électoral, Loi sur les partis politiques et code pénal). Dans le présent avis, les articles numérotés des lois existantes apparaissent en premier, suivi par les articles, numérotés également, des projets d'amendements qui s'y rapportent.

II. Projets d'amendements visant à améliorer le cadre juridique des élections

8. Certains amendements proposent des modifications que l'on peut considérer comme positives, du moins comme ne posant pas de problème. Mis à part quelques dispositions mineures de type explicatif, il convient de mentionner les articles suivants :

9. **Droit de vote aux élections locales pour les non-citoyens** (article 2, paragraphe 1 du code électoral) : selon l'article 2 du projet d'amendements, le droit de vote aux élections locales semble généralement accordé à tous les non-citoyens ayant le statut de résidents dans la communauté concernée (et pas seulement aux non-citoyens ayant le statut de réfugiés). Conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local³, l'octroi aux résidents étrangers du droit de vote général aux élections locales apparaît tout à fait bienvenu. A plusieurs reprises cependant, le terme de « citoyen » est employé en tant que condition dans les articles régissant l'élaboration des listes électorales. Bien que le paragraphe 1 de l'article 10 fasse référence aux « personnes ayant le droit de voter au titre de l'article 2 », il est à craindre que les articles régissant l'élaboration et le maintien des listes électorales, tel l'article 11, soient appliqués dans le but de restreindre le droit des non-citoyens de participer aux élections locales. Ces articles devraient être modifiées de façon à empêcher que les non-citoyens ne voient leur droit de vote restreint par la manière dont sont élaborées les listes électorales.

10. **Secret du vote** (article 6 du code électoral) : l'article 3 du projet d'amendements explique que le secret du vote n'est pas seulement un droit mais qu'il relève également de la responsabilité (au sens du « devoir ») de l'électeur. Il stipule également que toute restriction à la liberté d'expression – par le vote – de l'électeur est interdite et passible de poursuites. Cette clarification est accueillie avec satisfaction dans un contexte, comme celui des élections arméniennes, où se pratique le vote « ouvert », c'est-à-dire sans respect du secret.

11. **Identification des électeurs** (article 11, paragraphe 3 et article 55, paragraphe 2 du code électoral) : selon les articles 7 et 39 du projet d'amendement, non seulement l'électeur, mais également le responsable de la commission électorale est tenu de signer la liste électorale, une fois l'identité de l'électeur vérifiée dans le bureau de vote. Cette obligation contribue à améliorer le processus d'identification des électeurs et à renforcer la responsabilité des

³ Série des Traités Européens (STE) n°144.

administrateurs d'élections. Elle offre aussi un moyen de preuve en cas de violation de la loi électorale.

12. **Electeurs par circonscription** (article 15, paragraphe 6 du code électoral) : l'article 11 des amendements réduit le nombre d'électeurs par circonscription électorale de 2000 à 1600. Cela constitue une amélioration, car le processus de vote (le jour des élections) est plus facile à gérer dans les petites circonscriptions.

13. **Allocation et programmation de temps d'antenne gratuit dans les médias publics** (article 20, paragraphe 2 du code électoral) : l'article 14 des amendements stipule que l'allocation et la programmation de temps d'antenne gratuit à la radio ou à la télévision doivent s'effectuer le jour suivant (au lieu de trois jours après) l'expiration du délai d'inscription des candidats. Si cette mesure vient à s'appliquer dans les faits, elle facilitera la planification en amont de la campagne radio-télédiffusée des candidats et des partis.

14. **Incompatibilité entre candidature et couverture médiatique** (article 22, paragraphe 1 du code électoral) : selon l'article 15 des amendements, les journalistes et rédacteurs non seulement du service public mais aussi des stations de radio et de chaînes de télévision privées inscrits comme candidats n'ont pas le droit de couvrir les élections ni d'animer des émissions en rapport avec elles. Nous nous félicitons de ce que cette mesure ait été étendue aux médias privés.

15. **Echéance pour la déclaration de revenus** (article 25, paragraphe 11 du code électoral) : l'article 17 des amendements permet aux candidats et aux partis se présentant aux élections à l'Assemblée nationale de déclarer les revenus et frais de leurs caisses de campagne dans les quinze jours (au lieu de six) avant la fin des élections. Ce délai est plus réaliste que le premier.

16. **Droits des délégués** (article 27¹ du code électoral) : l'article 20 des amendements explicite les droits des délégués et les renforce. Par exemple, il est tout à fait important que leur présence physique aux côtés des membres de la commission le jour des élections soit expressément autorisée. De plus, ils ont aussi expressément le droit de formuler remarques et recommandations sur les travaux de la commission électorale auprès du président de la commission.

17. **Rémunération des membres des commissions électorales** (article 33, paragraphe 9 du code électoral) : l'article 23 des amendements modifie les conditions de rémunération des membres des commissions électorales. Il importe tout particulièrement que, durant la période des élections, non seulement les présidents, vice-présidents et secrétaires des commissions électorales territoriales (CET) et des commissions électorales de secteur (CES) soient rémunérés, mais également les membres ordinaires de ces commissions (à la seule exception des juges affectés aux CET et des membres des CES formés dans des missions diplomatiques ou consulaires à l'étranger). Rémunérer tous les membres des CEC, des CET et des CES est une bonne décision, propre à renforcer l'engagement et les responsabilités des intéressés auprès de leur commission, et qui devrait contribuer à réduire la pratique des pots-de-vins. Parallèlement à cela, les amendements stipulent que manquer à ses responsabilités sans raison impérieuse sera dorénavant puni par la loi.

18. **Accès aux isoairs** (article 48, paragraphe 1 du code électoral) : l'article 34 des amendements restreint l'accès aux isoairs. Bien que ce genre de mesure n'est généralement pas prise dans le contexte de lois électorales (mais relève plutôt des instructions relative à

chaque commission), elle peut aider à préserver le secret du scrutin et à prévenir le vote multiple.

19. **Préparation des enveloppes de bulletins** (article 49¹, paragraphe 11 du code électoral) : l'article 35 des amendements stipule que la préparation d'enveloppes, prévue par les amendements, doit être assurée par la CEC. En cas d'élections cumulées, des enveloppes de différentes couleurs seront préparées pour chaque scrutin. Le recours à des enveloppes, la responsabilité de la CEC quant à leur préparation et la différenciation de ces enveloppes par la couleur constituent plutôt un progrès – quoique l'obligation d'appliquer un tampon sur le bulletin de même que sur l'enveloppe est susceptible d'occasionner des problèmes (voir plus bas).

20. **Authentification des bulletins** (article 58, paragraphe 1 du code électoral) : selon l'article 42 des amendements, pour qu'un bulletin soit valide, il doit non seulement être correctement marqué et tamponné, mais aussi signé et validé par des administrateurs d'élections autorisés (trois membres de la CES). Cette modification est positive dans le sens où elle vise à protéger les bulletins, reflétant ainsi la pratique de nombreux pays où le bulletin de vote doit comporter à la fois le tampon officiel du bureau de vote et la signature d'administrateurs d'élections autorisés.

21. **Tabulation et transmission des résultats** (article 63 du code électoral) : l'article 49 des amendements offre davantage de garanties permettant la correction des procès-verbaux des CES par la CET et indique que la TEC est responsable de la présentation tabulaire des résultats des élections et de leur affichage sur les lieux mêmes de la CET. Cependant, les amendements ne demandent pas la ventilation des résultats par bureau de vote, contrairement à ce que l'OSCE/BIDDH avait recommandé antérieurement.

22. **Proportion des voix requises pour regagner des sièges** (articles 71, 79 et 123 du code électoral) : les articles 54, 63 et 89 des amendements proposent que le nombre nécessaire de votes exprimés par candidat pour donner droit au remboursement de la caution électorale soit calculée sur la base du nombre de bulletins *valides* déposés dans l'urne. Cette clarification est la bienvenue.

23. L'option du « vote hostile à tous » est partiellement maintenue dans le code électoral, en cas d'élections ne comportant qu'un seul candidat. Bien que cette modification aille dans le bon sens, le code électoral n'a toujours pas tenu compte des recommandations antérieures (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 23) qui demandaient la suppression complète de cette option. En outre, les élections au candidat unique devraient être découragées et le réenregistrement considéré comme un événement quand il y a seulement un candidat.

III. Amendements qu'il est nécessaire de clarifier ou d'appliquer pour les évaluer

24. **Echéance pour la publication d'information sur le taux de participation** (article 7, paragraphe 6, du code électoral) : l'article 4 des amendements, outre qu'il explicite et modifie quelques points mineurs, raccourcit le délai dont dispose la CEC pour publier les résultats définitifs d'élections nationales : de 12h00 le lendemain, il passe à 1h00 (du matin censément). Alors que l'on peut considérer la publication plus rapide du taux de participation comme un progrès, il reste à déterminer si un tel délai est réaliste.

25. **Conditions d'enregistrement des électeurs** (article 10 du code électoral) : l'article 6 des amendements durcit les conditions d'inscription des électeurs. Il fonde l'élaboration des listes

électorales sur la seule base des adresses fournies lors de l'inscription. De plus, les citoyens résidant à l'étranger ou se trouvant en déplacement hors du pays sont tenus de soumettre une demande spéciale d'inscription et de vote. Enfin, les amendements précisent aussi les conditions d'inscription des militaires en service et de leur famille. Si les amendements semblent susceptibles d'améliorer le processus d'inscription des électeurs, l'inexistence de procédures de vote extraordinaire à l'intérieur du pays (voir plus bas) signifie que les électeurs résidant temporairement dans une circonscription, ou de façon permanente mais sans y être inscrits, sont dans l'obligation de voter sur le lieu de leur dernière inscription. Il reste à vérifier comment ce système fonctionnera dans la pratique.

26. Equipement adéquat des bureaux de vote (article 16, paragraphe 2 du code électoral) : l'article 12 des amendements stipule que les responsables locaux sont responsables de « l'équipement adéquat des bureaux de vote de leur circonscription ». L'article devrait préciser quel matériel, quel ameublement et quels services constituent un « équipement adéquat ».

27. Missions d'observation (article 29, paragraphe 4 du code électoral) : l'article 21 des amendements révoque le paragraphe 4. Ce dernier stipulait que si le nombre d'organisations ayant demandé à effectuer une mission d'observation est trop élevé, cela peut entraîner des difficultés techniques au niveau du vote proprement dit et à celui du comptage des voix, et qu'en ce cas la priorité doit être accordée aux missions d'observation se proposant de couvrir l'ensemble du territoire de la République d'Arménie. La révocation de cette disposition doit être accueillie favorablement. En effet, il convient de faire en sorte qu'aucun obstacle bureaucratique n'entrave les activités des missions d'observation électorales.

28. Autorité des personnes réalisant des missions d'observation (article 29, paragraphe 6 du code électoral) : selon l'article 21 des amendements, les missions d'observation prendront fin vingt jours après les élections, contre dix à présent. Bien que cette prolongation de la période d'accréditation des observateurs soit à saluer, il serait préférable de l'étendre jusqu'à la publication des résultats définitifs et au règlement des différends électoraux (plaintes et recours). La loi électorale devrait spécifier que les observateurs ont un rôle à jouer et un droit d'accès aux commissions électorales après le scrutin jusqu'à ce que toutes les tâches électorales soient achevées.

29. Commissions électorales de secteur dans des missions diplomatiques (article 34, paragraphe 1 du code électoral) : l'article 24 a été inséré dans l'article 34 (paragraphe 1) du code. La traduction en anglais de cet article manque de clarté. Il est supposé que les juges et les membres des commissions électorales de secteur formés dans des missions diplomatiques ou consulaires à l'étranger ne sont pas astreints à une formation électorale. Si la traduction n'est pas en cause, il convient de reformuler le texte, car en l'état il pourrait être interprété comme concernant uniquement les membres des CES formés à l'étranger.

30. Pouvoirs du président pour l'approbation de la composition de la Commission électorale centrale (article 35, paragraphe 3 du code électoral) : selon l'article 25 des amendements, le Président de la République dispose d'un délai de 10 jours pour approuver par décret la structure de la Commission électorale sur la base de recommandations formulées par les entités formant la Commission électorale centrale. Cependant, il n'est pas précisé que la nécessité d'un décret présidentiel est une simple formalité et que le Président n'a pas le pouvoir, du fait de cette formalité, d'opposer son veto à une désignation, de la refuser ou de l'empêcher (voir aussi CDL-AD(2005)027, paragraphe 13). Cette préoccupation vaut également en ce qui concerne l'article 38, alinéa 4 du paragraphe 3¹ ajouté par l'article 28 des

amendements, qui stipule qu'un décret présidentiel est nécessaire afin de pourvoir à un siège vacant.

31. **Personnel de la Commission électorale centrale** (article 39, paragraphe 3 du code électoral) : l'article 29 des amendements révoque le paragraphe 3, qui stipule que le Président de la CEC est censé engager un personnel permanent. La révocation de cette disposition entraîne des incertitudes quant à la prise en charge des activités relevant du personnel permanent.

32. **Signature des bulletins** (article 49¹, paragraphe 4, et article 56, paragraphe 2 du code électoral) : selon les articles 35 et 40 des amendements, l'électeur comme le responsable de la CE doivent signer le talon du bulletin avant que la partie inférieure de celui-ci ne soit remise à l'électeur. Ces signatures obligatoires peuvent contribuer à garantir l'intégrité du processus de vote (et à établir les preuves en cas de violation de la loi électorale). Cependant, il importe de s'assurer que cette procédure ne permette pas l'attribution frauduleuse de bulletins ni que la partie inférieure des bulletins ne serve à l'identification a posteriori des électeurs.

33. **Documents électoraux devant être signés** (article 53, paragraphe 1 du code électoral) : la nouvelle formulation de ce paragraphe, modifié par l'article 38 des amendements, est en désaccord avec la disposition spécifiant quels documents électoraux doivent comporter la signature des responsables des CES. D'un côté, seuls les bulletins et les listes électorales sont mentionnés ; de l'autre, les enveloppes figurent également parmi les documents concernés⁴. Il convient de reformuler soigneusement cet article de manière à éliminer toute ambiguïté sur l'intention du législateur relativement à cette question de procédure.

34. **Remplacement de membres de commissions électorales** (article 53, paragraphe 2 du code électoral) : selon l'article 38 des amendements, les CES définissent elles-mêmes les procédures de renouvellement de leurs membres. Il reste à vérifier comment ce système de rotation fonctionne dans la pratique et s'il crée ou non des problèmes supplémentaires.

35. **Demande de changement de couleur de l'encre utilisée pour tamponner les bulletins** (article 53, paragraphe 3 du code électoral) : une phrase a été ajoutée au paragraphe 3 de l'article 38 des amendements, visant à autoriser un membre de la CES ou un délégué à demander à ce qu'une encre d'une autre couleur soit utilisée pour tamponner les bulletins et les enveloppes. Cependant, une décision à cet égard n'est nécessaire que si « différentes demandes de changement de couleur sont soumises ». Ceci laisse entendre que la CES n'accèdera qu'à une seule demande de changement de couleur. Si telle est bien l'intention du législateur, l'article devrait être clairement formulé dans ce sens. Il devrait également indiquer de manière explicite le nombre maximum de demandes autorisées de la part d'un même membre de CES ou d'un délégué.

36. **Procédures de comptage et de récapitulation des voix et de définition des procès-verbaux** (articles 60, 60¹, 61 et 62 du code électoral) : les articles 45, 46, 47 et 48 des amendements établissent une procédure complexe de comptage des voix, de récapitulation des résultats et de définition des protocoles électoraux susceptible de poser des problèmes de mise en œuvre pour les CES. Ceci est dû en partie au fait que la vérification des enveloppes et des bulletins en tant qu'« échantillons répertoriés » s'effectue séparément. De plus, la procédure

⁴ Cette préoccupation vaut également pour l'article 82, paragraphe 1 du code électoral (article 65 des amendements), qui indique quel pourcentage de bulletins supplémentaires doit être fourni au bureau de vote. L'amendement omet de mentionner les enveloppes. Il en va de même pour l'article 130, paragraphe 4 du code électoral (article 94 des amendements).

établit des protocoles intermédiaires relatifs aux suffrages issus de lots intermédiaires.⁵ Même si les amendements visent à améliorer l'intégrité du processus de vote, il reste à vérifier si ce processus se déroulera sans difficultés ni délais. Des procédures complexes telles que celle introduite par les amendements augmentent le risque d'erreurs et entraînent la nécessité de formations supplémentaires pour les membres des CES. Plus grave encore est le risque que cette complexité donne lieu à des dysfonctionnements si importants qu'ils compromettent le bon comptage des voix et, partant, la légitimité du scrutin.

37. **Echéance pour l'annonce des résultats préliminaires** (article 63², paragraphe 1 du code électoral) : l'article 51 des amendements raccourcit le délai de publication des résultats par la CEC : de 28 heures, ce délai passe à 24 heures après la clôture du scrutin. Alors qu'une publication plus rapide des résultats préliminaires est à saluer, il reste à déterminer si ce nouveau délai est réaliste. Il devrait être clair que s'il importe d'accélérer la publication des résultats préliminaires, il l'est également de les consolider de manière fiable.

38. **Election d'un candidat unique** (article 84, paragraphe 2 du code électoral) : l'article 67 des amendements stipule qu'« est considéré comme élu le candidat pour qui plus de la moitié des personnes ayant participé au scrutin ont voté. » L'article n'indique pas comment déterminer le nombre de « personnes ayant participé au scrutin ». Il pourrait s'agir du nombre d'électeurs ayant signé les listes électorales dans les bureaux de vote ou du nombre de bulletins déposés dans les urnes. Il n'est pas rare que ces chiffres diffèrent, du fait que tous les votants ne signent pas les listes électorales et que tous les signataires des listes électorales ne votent pas. L'article devrait indiquer comment il convient de déterminer ce nombre. L'article 133, paragraphe 2 du code électoral (article 96 des amendements) pose un problème similaire. Toutefois, afin que les électeurs puissent exprimer un choix authentique lors de toute élection, il faut que ce choix s'exerce entre plusieurs candidats.

39. **Délais pour annoncer des élections présidentielles** (article 90, paragraphe 1 du code électoral) : l'article 71 des amendements stipule qu'en cas de nouvelles élections présidentielles, conformément à l'article 90 du code électoral, le vote doit avoir lieu le 40^{ème} jour suivant l'annonce des nouvelles élections (au lieu du « 40^{ème} jour suivant le jour du scrutin » comme il est actuellement stipulé dans le code). Toutefois, l'article 71 ne précise pas le délai d'annonce.

40. **Formule électorale** (article 115, paragraphes 2, 3, 4, 5 et 9 du code électoral) : l'article 84 des amendements établit une représentation proportionnelle et des seuils légaux pour 90 mandats de l'Assemblée nationale. Cependant, le texte (dans l'anglais) ne contient pas la formule de calcul d'attribution des mandats aux listes de candidats et au sein de chaque liste. Cette formule devrait être clairement indiquée, de façon à ne laisser aucun doute sur la méthode à utiliser pour l'attribution des mandats.

41. **Conditions d'invalidation des élections** (article 134, paragraphe 5 du code électoral) : l'article 97 des amendements indique que les élections des membres du conseil municipal doivent être déclarées invalides si « le nombre de divergences dans les suffrages empêche de déterminer les candidats vainqueurs, dont le nombre doit correspondre au moins à la moitié des membres du conseil municipal, comme l'indique l'article 120, paragraphe 2, c'est-à-dire si la différence entre le nombre de suffrages exprimés pour le candidat élu et le candidat non élu est inférieure ou égale à la différence entre le montant des divergences dans les suffrages et le taux de candidats membres du conseil municipal ». Ce texte est vague et exige

⁵ Cependant, les articles n'indiquent pas comment constituer les lots intermédiaires ni s'ils doivent être numérotés.

l'application arbitraire d'un « taux de divergence » à l'ensemble des candidats, calculé sur la base des divergences totales constatées dans les résultats des élections. De plus, le principe d'invalidation établi par ce texte contredit le principe contenu dans la phrase suivante de l'article 134, paragraphe 5, qui requiert l'invalidation des élections si « de telles violations du code électoral sont survenues au cours de la préparation des élections et pendant leur déroulement, et qu'elles sont susceptibles d'en avoir influencé le résultat ». Ce principe d'invalidation repose sur « une influence » potentielle, indépendamment de la question de savoir si cette influence pourrait avoir affecté la détermination du vainqueur. L'article 134, paragraphe 5 devrait être formulé de façon plus précise et les principes d'invalidation, qu'ils reposent sur des divergences dans les suffrages ou sur des violations du code électoral, devraient surtout tenir compte de l'influence que ces facteurs ont pu exercer sur la détermination du vainqueur.

42. Poursuite des violations électorales. Plusieurs articles du code électoral (par exemple l'article 6 et l'article 9, paragraphe 2 ; l'article 12, paragraphe 2 ; l'article 33, paragraphe 9 ; l'article 63, paragraphe 2 et l'article 63¹, paragraphe 10) et plusieurs articles du code pénal (les articles 149 à 154), un certain nombre d'amendements au code électoral (tels que les articles 3, 5, 8, 23 et 49) et au code pénal (articles 1 à 12), prévoient enfin une pénalisation accrue des infractions électorales, en termes de poursuites comme de sanctions. Etant donné le climat d'impunité qui entoure les infractions électorales en Arménie, il est en principe bienvenu que les responsables des infractions soient tenus de répondre de leurs actes devant la loi. Cependant, il convient de s'assurer que les erreurs commises en toute bonne foi, « sans intention de nuire », par des personnes manquant d'expérience, ne soient pas pénalisées injustement. Rappelons de plus qu'une législation instituant des sanctions sévères verra sa portée limitée si les pratiques illicites ne font pas l'objet d'enquêtes, de poursuites et de condamnations. En conséquence, il conviendra d'observer la manière dont les nouveaux amendements seront mis en œuvre.

IV. Amendements dont il convient de contester le bien-fondé

43. Enregistrement vidéo (article 47, paragraphe 2 du code électoral) : les auteurs des amendements suggèrent que les élections et la récapitulation des résultats soient filmées si les moyens financiers le permettent. Si tel n'est pas le cas, ils suggèrent que les délégués et les observateurs soient autorisés à les filmer. Les deux options sont mentionnées dans l'article 33 des amendements. Il convient d'examiner soigneusement cette proposition. L'emploi de caméras vidéo peut aider à prévenir certaines irrégularités, mais elle est également susceptible d'intimider les électeurs et de porter atteinte au secret du scrutin. Dans de nombreux pays, les caméras ne sont pas autorisées dans les bureaux de vote (sauf autorisation spéciale). En l'absence de preuves qu'une telle mesure est nécessaire pour prévenir la fraude électorale et rassurer les électeurs quant à la légitimité des élections, il convient de considérer que filmer les électeurs reviendrait à les intimider et à exercer sur eux un contrôle inacceptable⁶.

44. Approbation de l'impression et de la préparation des bulletins (article 49¹, paragraphe 6 et 7 du code électoral) : l'article 35 des amendements stipule que la CEC est censée approuver les échantillons de bulletins et assurer l'impression et la préparation des bulletins destinés à l'élection présidentielle et aux élections à l'Assemblée nationale au scrutin à la proportionnelle, et de ces bulletins là seulement. Dans le cas d'élections à l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire ainsi qu'aux élections au niveau local, cette responsabilité

⁶ Il est intéressant de relever que le Manuel des missions d'observation électorale de l'UE recommande de ne pas utiliser ni d'introduire d'appareil photo, de caméra vidéo ni de matériel d'enregistrement sonore dans les locaux où les activités d'observation doivent avoir lieu.

relève des commissions électorales territoriales (CET). Cependant, une pratique plus satisfaisante consisterait à faire approuver, préparer et imprimer par la CEC les échantillons de bulletins pour toutes les élections, en particulier les parties des élections à l'Assemblée nationale se déroulant au scrutin à la proportionnelle et au scrutin majoritaire (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 22). La responsabilité globale de la production des bulletins devrait incomber de préférence à la CEC, comme tel est le cas pour les enveloppes (voir le nouvel Article 49¹, paragraphe 11).

45. **Contrôles de l'identité des électeurs** (article 55, paragraphe 2, article 56, paragraphe 2 et article 57, paragraphe 3 du code électoral): les articles 40 et 41 des amendements demandent à ce que l'identité des électeurs soit vérifiée trois fois dans le bureau de vote : une première fois par le membre de la commission responsable des inscriptions des électeurs (conformément à l'article 55 amendé, paragraphe 2), une seconde fois par celui responsable des tampons sur les bulletins (conformément à la modification de Article 56, paragraphe 2) et une troisième par celui responsable des tampons sur les enveloppes (conformément à l'article 57 amendé, paragraphe 3). Bien que ces vérifications multiples visent à garantir l'intégrité du processus de vote, elles apparaissent lourdes et superflues. Tout d'abord, il n'est pas clairement indiqué sur quelles bases repose l'identification des personnes ni quels papiers d'identité elles doivent présenter aux responsables des commissions chargés de tamponner bulletins et enveloppes. Second point, la vérification de l'identité des votants à trois reprises est un processus complexe et qui prend du temps. Avec un agencement adéquat des locaux, une gestion efficace du flux des électeurs et une surveillance globale des activités du personnel et des électeurs par les membres de la commission, les délégués et les observateurs, il devrait être possible de réduire ce processus à une seule étape.

46. **Tamponnage du bulletin** (article 56, paragraphe 2 et Article 57, paragraphe 3 du code électoral) : les articles 40 et 41 des amendements stipulent également que le bulletin comme l'enveloppe doivent être tamponnés, ce qui vise de toute évidence à préserver l'intégrité de la documentation électorale et du processus de vote. Cependant, la procédure exigée est particulièrement complexe et susceptible d'entraîner des violations du secret du scrutin. Selon les amendements, cette procédure est la suivante : l'électeur se voit remettre un bulletin de vote par le membre de la commission responsable de cette fonction. Il se dirige ensuite vers un autre membre de la commission, qui tamponne le bulletin puis le rend à l'électeur avec une enveloppe. L'électeur se rend ensuite à l'isoloir, où il « marque » ou « remplit » son bulletin et le glisse dans l'enveloppe. Enfin, un troisième membre de la commission appose un tampon sur l'enveloppe juste avant que l'électeur ne la dépose dans l'urne.

47. Deux objections peuvent être soulevées à une telle procédure : d'abord, selon le Code de bonne conduite électorale en matière électorale, le bulletin de vote ne doit pas être signé ou tamponné au moment où il est remis à l'électeur car la personne apposant la signature ou le tampon pourrait laisser une marque permettant d'identifier l'électeur lors du décompte des suffrages. Ensuite, et de façon plus importante : en règle générale, à partir du moment où le bulletin est remis à l'électeur, personne ne devrait plus y toucher (voir aussi CDL-AD(2002)023rev, paragraphes 34 à 35). Ces deux principes, visant à préserver le secret du vote, ne sont pas entièrement respectés par les amendements.

48. **Secret du vote** (article 56, paragraphe 4 du code électoral) : selon l'article 40 des amendements, les citoyens se trouvant dans l'impossibilité de marquer eux-mêmes leur bulletin ont le droit de se faire accompagner dans l'isoloir par deux membres de la Commission électorale de secteur ou deux délégués. Actuellement, les électeurs dans ce cas ont le droit de se faire accompagner par « une autre personne (mais en aucun cas un délégué) ». Au premier abord, cet amendement paraît positif, en ce sens que deux

accompagnateurs, qui pourront s'observer l'un l'autre, valent mieux qu'un. Cependant, à y regarder de plus près, une telle mesure restreint la possibilité pour l'électeur de se faire accompagner par une personne en qui elle a placé sa confiance et, de plus, compromet potentiellement le secret du vote. Elle crée également une situation où l'électeur pourrait subir des pressions politiques dans l'isoloir. Autoriser un délégué (observateur mandaté par un parti) d'entrer dans l'isoloir avec l'électeur est inacceptable. De plus, l'article devrait indiquer comment procéder avec les électeurs aveugles et malvoyants, donc dans l'incapacité de marquer seuls leurs bulletins, ainsi qu'avec ceux dont la condition physique est telle qu'il faille leur communiquer les informations imprimées sur le bulletin.

49. **Elections présidentielles extraordinaires durant des situations militaires et d'urgence.** L'article 72 des amendements stipule qu'il convient d'ajouter à l'article 91 un paragraphe visant à interdire l'organisation d'élections présidentielles extraordinaires en cas de situation d'urgence ou d'intervention militaire. De telles élections ne pourront avoir lieu qu'au bout d'un délai de 40 jours après la fin de la situation d'urgence. Alors que l'on peut considérer comme souhaitable d'éviter la conduite d'élections dans le contexte d'une intervention militaire ou d'une autre situation grave, il existe la possibilité que de telles situations soient provoquées ou exploitées afin d'empêcher la conduite d'élections extraordinaires par des moyens constitutionnels.

50. **Paiement des cautions électorales** (article 128, paragraphe 1 du code électoral) : l'article 93 des amendements supprime la disposition autorisant les candidats responsables locaux ou membres du conseil municipal à disposer des fonds des caisses de campagne pour payer leur caution électorale. Il convient de mettre en question de bien-fondé de cet amendement car il ne fait qu'accroître les difficultés pour d'autres citoyens à accéder à la candidature.

51. **La dissolution des partis politiques** (article 31, Section 2 de la Loi sur les partis politiques (article 2 des amendements) augmente le pourcentage de suffrages qu'un parti politique doit recueillir pour éviter la dissolution. Ainsi que le reconnaissent la Constitution et la Loi sur les partis politiques, un parti peut jouer un rôle dans une société démocratique même s'il ne participe pas aux élections. La dissolution d'un parti politique ne devrait pas dépendre des résultats obtenus aux deux dernières élections nationales. Cette préoccupation vaut également pour l'article 31, Section 2¹ de la Loi sur les partis politiques (article 3 des amendements).

V. Recommandations non traitées par les amendements

52. Diverses dispositions et recommandations exprimées dans l'avis conjoint antérieur de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE (CDL-AD(2005)027) conservent toute leur validité, dans la mesure où les amendements ne les examinent pas.

53. Les dispositions relatives aux processus de dépôt de recours concernant les élections constituent une cause particulière de préoccupation, car elles ne créent pas le solide cadre juridique qui serait nécessaire au règlement des recours et à la protection des droits liés au suffrage (voir CDL-AD(2005)027, paragraphes 4 et 27 à 35). Les articles 40, 40¹ et 40² du code électoral n'ont pas été modifiés par les amendements. Cependant, il importe au plus haut point que les procédures de recours soient claires, transparentes et aisément compréhensibles. En particulier, pour ce qui est des doubles procédures, c'est-à-dire relevant des commissions électorales ainsi que des tribunaux, la loi électorale devrait indiquer clairement quels sont les pouvoirs et responsabilités relevant de ces deux institutions. Il convient donc d'examiner

soigneusement les dispositions relatives aux plaintes et aux recours concernant les élections, en tenant compte des suggestions émises dans le précédent avis conjoint.

54. Les amendements n'intègrent toujours pas les recommandations antérieures selon lesquelles des dispositions devraient être prises pour permettre la participation au scrutin d'électeurs qui sont dans l'impossibilité de se rendre dans leur bureau de vote. Le manque de procédures de vote extraordinaire peut de facto écarter du scrutin une partie importante de l'électorat, en l'occurrence les électeurs ne pouvant se rendre aux urnes le jour des élections. Paradoxalement, il est possible aux citoyens arméniens se trouvant à l'étranger de voter aux élections nationales, mais pas à ceux présents sur le territoire mais se trouvant dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote où ils sont inscrits. Ces procédures ont été écartées de la législation électorale lors de l'adoption du Code en 1999 afin de limiter les occasions de fraude. Cependant, l'argument des « fraudes impossibles à empêcher » ne suffit plus à justifier le refus du droit de vote à ces citoyens. Le droit de vote est un droit fondamental, et toutes les mesures possibles doivent être prises pour le faire respecter (voir CDL-AD(2005)027, paragraphe 19). Bien entendu, il doit être clair que toute procédure de vote extraordinaire doit être assortie de conditions strictes visant à prévenir les fraudes. Il serait également envisageable d'introduire un système d'enregistrement complémentaire qui permettrait aux électeurs de faire valoir une adresse temporaire. Le registre électoral devrait toutefois resté fondé sur les adresses permanentes des électeurs.

55. Parallèlement à l'élaboration de listes électorales exactes et à la vérification soignée de l'identité des électeurs, une méthode efficace de lutte contre les « votes multiples » est d'appliquer de l'encre indélébile (visible ou invisible) sur les doigts des électeurs pour indiquer qu'ils ont voté. Le marquage des doigts est utilisé dans plusieurs pays et recommandé en ce qui concerne les nouvelles démocraties. Bien que cette procédure ait été recommandée à plusieurs reprises par les experts de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE et qu'elle ait été suggérée dans des projets d'amendements antérieurs au code électoral, ni ce dernier ni le projet d'amendements actuel ne cherchent à en doter l'Arménie. Il est fortement recommandé d'introduire cette procédure dans la loi (voir aussi CDL-AD(2005)027, paragraphe 25).

VI. Observations finales

56. Le projet d'amendements au code électoral arménien apporte un certain nombre d'améliorations au cadre juridique des élections. Mis à part quelques dispositions explicatives mineures, les amendements à saluer concernent par exemple le droit de vote pour les non-citoyens aux élections locales, le secret du scrutin en tant que droit et obligation à la fois, la réduction des exigences en matière de signature des documents électoraux, la réduction de la taille des bureaux de vote, l'amélioration du statut des délégués et la rémunération des membres des commissions électorales.

57. Certains amendements constituent des modifications positives en théorie, mais ont besoin d'être clarifiés ou évalués dans la pratique. Certaines questions restent sans réponse, touchant par exemple à l'inscription des électeurs, au rôle du Président de la République dans l'approbation de la Commission électorale centrale, à la modification de certains délais et à la poursuite des auteurs d'infractions électorales.

58. De plus, il conviendrait de contester le bien-fondé de certains amendements susceptibles d'entraîner des effets ambivalents ou négatifs. Des débats complémentaires autour de certains thèmes sont nécessaires, notamment en ce qui concerne la politisation de la formation des

membres des commissions électorales, le droit de révoquer les membres des commissions électorales, la capture vidéo du déroulement des élections proprement dites (à l'intérieur des bureaux de vote), les responsabilités en matière d'approbation des échantillons de bulletins, les vérifications multiples de l'identité des électeurs, la procédure d'application de tampons sur les bulletins et les enveloppes et l'aide aux électeurs se trouvant dans l'impossibilité de remplir eux-mêmes leur bulletin.

59. Plus important cependant est le fait que certaines recommandations émises dans des avis antérieurs ont été passées sous silence par les autorités. Ceci est particulièrement inquiétant en ce qui concerne les procédures de dépôt de recours. Parmi les autres recommandations restant à prendre en compte, citons celles concernant l'inexistence de procédures de vote extraordinaire à l'intérieur du pays, le marquage des doigts et l'option de « vote hostile à tous » (les candidats).

60. Cependant, il convient de noter également que les difficultés majeures survenues lors de la conduite des élections en Arménie sont dues à la façon dont la législation électorale a été mise en œuvre. Une application de bonne foi de la loi électorale reste cruciale pour la conduite d'élections authentiquement démocratiques.