



Strasbourg, le 22 avril 2002

CDL-AD (2002) 7
Or. Eng.

Avis n° 154/2001_arm

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

AVIS SUR
LES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE

sur la base des observations de

MM. Bernard OWEN (Expert, France)
et Tom MACKIE (Expert, Royaume-Uni)

Introduction

1. *Lors de sa 45^e réunion plénière, la Commission de Venise a approuvé le programme de coopération avec les autorités arméniennes qui lui a été soumis par MM. Gagouk Haroutyunian, Président de la Cour constitutionnelle, et Tigran Torossian, Vice-Président de l'Assemblée nationale de la République arménienne. Ce programme était avant tout axé sur les domaines mis en exergue dans l'invitation faite par le Comité des Ministres à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan à devenir membres du Conseil de l'Europe (CM (2000) 170) – texte qui, en son paragraphe 2.ii, invitait notamment la Commission de Venise à « apporter son assistance aux autorités de l'Arménie en vue de... remédier aux lacunes de la loi électorale, en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe ».*
2. *Une table ronde d'une journée a été organisée par l'OSCE, à Erevan, le 9 février 2001, au sujet de propositions de réforme de la loi électorale. M. Bernard Owen a participé à cette réunion au nom de la Commission de Venise.*
3. *En novembre 2001, les autorités arméniennes ont présenté à la Commission de Venise, pour avis, les projets d'amendement au Code électorale de leur pays. La Commission a nommé MM. Tom Mackie et Bernard Owen en tant que rapporteurs sur ce sujet.*
4. *Le présent avis consolidé, fondé sur les rapports de MM. Tom Mackie (CDL (2002) 39) et Bernard Owen (CDL (2002) 4), a été préparé par le Secrétariat de la Commission, conformément à la décision prise par celle-ci lors de sa 50^e session plénière (8-9 mars 2002), et a été approuvé par les rapporteurs. Dans sa préparation, les documents suivants ont été pris en compte : les articles relatifs aux tribunaux administratifs et aux cours pénales statuant sur les affaires électorales ; les observations de M. Owen, suite à la réunion organisée par la Commission à Erevan (du 15 au 18 novembre 2000) – observations approuvées par la Commission lors de sa 45^e Réunion plénière (CDL (2000) 103rev) ; enfin, les observations ayant fait suite à la réunion organisée par l'OSCE, à Erevan, le 9 février 2001, ainsi que les travaux du GT-AGO.*

Analyse générale

5. Le champ des amendements soumis à l'avis de la Commission est relativement limité. L'élément majeur en est la proposition de modification de la composition des commissions électorales, qui consisterait à augmenter de manière spectaculaire le nombre de représentants du gouvernement (à la fois en termes de représentation directe du pouvoir et de représentation des partis composant le gouvernement). Une telle démarche n'est pas souhaitable. En revanche, l'adoption d'autres amendements permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes.
6. Etant donné la portée limitée des amendements proposés, le présent rapport traite du code électorale dans son ensemble, afin de mettre en lumière les éléments pouvant faire l'objet de discussions et d'amendements. Ce rapport souligne que la version de 1999 du Code électorale constituait déjà une avancée notable dans le sens de la mise en œuvre du patrimoine électorale européen en Arménie. Toutefois, il convient de mettre l'accent sur la nécessité de formuler de manière plus claire ou plus précise un certain nombre de dispositions dudit code – notamment celles concernant, d'une part, l'accès aux médias et, de l'autre, les procédures de recours.

Les commissions électorales

7. Aux termes des propositions d'amendement, l'article 38 du Code électoral serait modifié, afin de supprimer la possibilité, pour les partis politiques, de révoquer des membres de la Commission électorale qu'ils auraient préalablement désignés. Ce projet d'amendement est considéré comme positif, dans la mesure où les dispositions existantes avaient fait l'objet de la critique suivante : le fait de se savoir révocables pouvait compromettre l'indépendance des membres de la Commission.

8. La composition de la Commission électorale centrale est totalement modifiée, de la manière suivante : la moitié de ses membres est issue des groupes parlementaires, et l'autre moitié (moins un) représente le gouvernement. Cependant, il faut se rappeler qu'environ 50% des groupes parlementaires font partie de la majorité gouvernementale, de sorte que, si l'amendement en question était adopté, la composition de la Commission électorale centrale serait très déséquilibrée en faveur du gouvernement. Les observations faites préalablement par la Commission de Venise soulignaient que, même si certains membres des partis politiques avaient une formation juridique, il serait utile que la Commission électorale centrale comportât un ou deux magistrats en titre, ainsi qu'un représentant du ministère de l'Intérieur. De toute manière, le fait que l'opposition soit très minoritaire au sein de la Commission électorale centrale – ce qui serait le cas si l'on adoptait le projet d'amendement en question – est inattendu et n'est pas souhaitable. Les règles applicables à la composition de la Commission électorale centrale le sont également – de manière plus ou moins directe – aux commissions électorales inférieures (cf. les articles 36.1 et 37.1 du Code électoral).

9. Le fait de réduire la composition des commissions électorales à des représentants du gouvernement et des partis représentés au Parlement (nouveaux points, 1 et 2, de l'article 14, en remplacement des points 1 à 5 - selon le projet d'amendement) constituerait une véritable discrimination à l'égard des autres partis. Ce problème des partis « fantômes » étant posé, le traitement différent des partis pourrait se justifier par la nécessité évidente d'institutionnaliser les partis dans le contexte plus large de l'institutionnalisation des règles démocratiques, et de conférer une certaine efficacité à la commission électorale.

10. Il y a un problème de traduction en ce qui concerne l'article 16 du projet. Le point en question ne concerne pas la législation actuelle. En outre, les formules « 18 jours » et « 21 jours » ont dû être interverties.

11. Au sujet de la formation des membres des commissions électorales, les autorités arméniennes indiquent que des moyens importants y ont été consacrés – notamment un programme destiné aux membres des commissions de district et régionales, avant les élections législatives et les élections des administrations autonomes locales, en 1999 ; les pouvoirs publics arméniens citent également la publication de manuels relatifs à l'organisation d'élections (notamment avec le concours du PNUD), ou encore la formation des membres des commissions et de l'électorat par le biais des médias. Il s'agit là, effectivement, d'avancées positives, et la Commission de Venise invite les autorités arméniennes à poursuivre leurs efforts dans ce sens – afin de garantir une formation complète et un travail efficace de l'ensemble des membres des commissions électorales.

Les procédures de recours

12. Les procédures de recours prévues par le Code électoral dans sa version actuelle gagneraient à être révisées dans le sens de la simplicité, de la rapidité d'exécution et de la cohérence. Dans leur traduction anglaise, les propositions d'amendement ne sont pas totalement claires ; il semble que l'idée générale soit que les recours contre les décisions des commissions électorales seraient conditionnés par le niveau de la commission concernée. Ainsi, les décisions des commissions de bureau de vote pourraient faire l'objet de recours devant les tribunaux de première instance, tandis que celles des commissions de circonscription (ou de district) pourraient être contestées devant des instances supérieures (c'est-à-dire des cours d'appel).

13. La Commission de Venise a déjà présenté des observations très précises au sujet des conflits de compétence. En effet, la législation en vigueur ne lui paraissant pas claire, la Commission de Venise a proposé une nouvelle rédaction de l'article 40-1, afin que celui-ci devienne une déclaration générale sur les compétences de chaque instance, et de l'article 41-1, qui intégrerait désormais le contenu des articles 40-2 à 40-4. Ces observations figurent dans les Annexes comme suit :

Annexe I – nouvelle formulation des articles 40-1 et 41-1

Annexe II – tableau des compétences de chaque instance :

- cour constitutionnelle
- tribunal de première instance
- cour d'appel
- commission électorale supérieure

Annexe III - tableau des compétences pour cinq cas de différends spécifiques.

14. La loi électorale devrait donner des informations au sujet des procédures simplifiées de plaintes en matière électorale. L'échelle de 2 à 5 jours proposée signifie d'emblée que ces procédures se différencient de celles du droit commun.

Actions et sanctions en matière de fraude électorale

15. La fraude électorale est considérée comme un délit pénal. Les articles 133 et 134 du Code pénal traitent de cette question ; ils comportent dix paragraphes, dont chacun traite d'un cas précis ; tous les cas prévus sont passibles d'amendes et de peines d'emprisonnement. L'amende la plus forte équivaut à 500 fois le montant du salaire minimum, et la peine d'emprisonnement maximale est de 5 ans. Les cas de fraude mineurs sont envisagés dans le Code des infractions administratives (articles 40-1 à 40-7) ; chaque cas prévu est passible d'une sanction pouvant aller jusqu'à 200 à 500 fois le montant du salaire minimum. Il faut savoir que toutes ces dispositions sont conformes aux normes internationales. Cependant, il est évident que le fait de prévoir des sanctions en cas de fraude électorale ne signifie pas qu'elles soient effectivement appliquées dans tous les cas ; le présent rapport, toutefois, ne traite pas de l'application ou de la non-application de la législation en question.

16. En ce qui concerne la publication des résultats des scrutins ayant eu lieu à divers niveaux, et des taux de participation électorale, des exemplaires des protocoles sont – conformément à l'article 61 alinéa 8 du Code électoral – immédiatement affichés en un lieu visible du bureau de vote, tandis que les articles 133-1 et 134 du Code pénal traitent de toute utilisation frauduleuse des résultats du scrutin et de toute falsification de bulletins ou de

documents électoraux. Dans de tels cas, les protocoles et autres matériels y afférents sont transférés vers la Commission électorale régionale – conformément à la procédure définie par la Commission électorale centrale. Cependant, l'article 7 alinéa 6 du Code électoral stipule de manière très claire que les chiffres de la participation électorale dans chaque bureau de vote doivent être fournis toutes les trois heures à la commission électorale régionale, où ils sont publiés ; puis ces chiffres sont transmis à la Commission électorale centrale, qui les publie à son tour. Ce processus doit permettre d'identifier toute manipulation à ce niveau. Toute entrave au travail des commissions électorales est traitée, selon les cas, par l'article 133 ou l'article 134 du Code pénal – ce dernier article prévoyant plus spécifiquement les cas de falsification de documents électoraux.

17. La question de l'application effective des dispositions prévues en cas de fraude électorale n'est pas du domaine du présent avis.

L'enregistrement des partis et des candidats

18. Le principe de transparence est défini à l'article 7 du Code électoral, qui stipule que toute décision, dans ce domaine, doit être publiée au Journal officiel dans un délai de trois jours – observateurs, représentants des candidats et journalistes étant autorisés à suivre l'ensemble des activités des commissions électorales. Cette disposition est totalement satisfaisante.

19. Pour la candidature à l'élection présidentielle, 35 000 signatures sont requises (article 67.11), et inscrites dans un registre officiel. 2% de cet ensemble de signatures sont vérifiés. La même disposition s'applique aux 500 signatures requises pour les candidats à un siège de député dans le cadre du système majoritaire à un tour (article 107). En principe, ce type de vérification suffit, dans la mesure où les contrefaçons de signature sont généralement groupées, écrites de la même main et faciles à déceler. De plus, le processus de vérification des signatures effectué par la Commission électorale centrale est consigné dans un protocole, et peut être consulté sur demande par tout candidat ou représentant d'un candidat (cf. les articles 69 et 70). On peut se satisfaire de vérifier uniquement un échantillon de signatures si le nombre de signatures recueillies est considéré comme suffisant. Les électeurs sanctionneront tout candidat n'ayant pas obtenu de véritable soutien au niveau requis et dont on avait considéré à tort, dans un premier temps, qu'il avait rassemblé le nombre de signatures officiel. Par ailleurs, la vérification d'un seul échantillon de signatures ne doit pas conduire à l'élimination d'un candidat ayant obtenu en principe un nombre de signatures suffisant (dans la mesure où, même si l'échantillon concerné contient un grand nombre de fausses signatures, le reste des signatures obtenues par le candidat en question est majoritairement valable). Dans un tel cas, il convient de vérifier l'ensemble des signatures – ou, tout au moins, le nombre nécessaire pour que le candidat puisse se présenter. Afin de garantir une plus grande transparence et une plus grande fiabilité du processus de vérification, et de prévenir toute fraude ou décision arbitraire, il conviendrait également de déterminer la procédure de manière beaucoup plus précise : en un mot, une procédure et des critères très clairs de vérification des signatures obtenues par les candidats à l'élection devraient être incorporés dans le Code électoral.

20. La contrefaçon de signatures dans le cas de référendums est traitée aux articles 134-1 et 134-2 du Code pénal.

Le vote des membres des forces armées

21. Dans tout code électoral, l'un des éléments importants est de garantir la liberté de vote des membres des forces armées, et de prévoir le lieu de ce vote (par exemple, le bureau le plus proche de leur caserne). L'article 10-3 stipule que les membres des forces armées doivent être inscrits sur la liste électorale de la localité où est basée leur unité. L'article 54-1 stipule que les officiers et simples soldats rattachés aux ministères des Affaires internationales et de la Sécurité nationale doivent entrer individuellement dans le bureau de vote – c'est-à-dire sans défiler. En d'autres termes, ils sont considérés comme des citoyens ordinaires – d'autant plus que la seconde partie de l'article en question interdit l'accès au bureau de vote de toute personne armée ou transportant des munitions.

Les observateurs

22. La Commission de Venise avait formulé certaines critiques à l'égard du Code électoral arménien sur la question des observateurs. Ces critiques gravitaient autour du fait que trois catégories de personnes étaient considérées comme des observateurs. En effet, l'article 30 du Code électoral établit les droits généraux des représentants des candidats, des observateurs et des représentants des médias. Or, les droits et les devoirs de ces catégories ne sont pas identiques, et devraient donc être traités séparément.

23. L'article 30-1-3 a été supprimé à juste titre, et remplacé par un texte accordant le droit de recours aux représentants des candidats.

24. L'article 30-4 charge les observateurs et les représentants des candidats de suivre le travail de la commission électorale. Toutefois, les observateurs doivent rester neutres : leur fonction est précisément d'observer, et non pas de diriger les opérations. Les observateurs nationaux ou internationaux doivent, par conséquent, observer, poser des questions, prendre des notes et faire rapport à leurs organisations respectives – lesquelles procéderont à leur propre évaluation, sur la base des informations parvenues des différentes parties du pays.

La délimitation des circonscriptions

25. Les délimitations des circonscriptions électorales ont des conséquences sur le plan politique, mais sont fondées sur des réalités démographiques et administratives. C'est l'article 98, alinéas 1 et 2, du Code électoral qui détermine les circonscriptions. Les chiffres sont fondés sur le nombre d'électeurs inscrits, et non pas sur la taille de la population. C'est un bon choix, dans la mesure où le nombre d'électeurs est en principe plus précis que celui des habitants.

26. Cette question des « frontières » électorales est toujours un sujet de préoccupation quant à la nature des personnes ou instances qui déterminent les circonscriptions, et aux critères en la matière. Sur ce dernier point, on pourrait proposer une marge plus large en termes de nombre d'électeurs – tout au moins dans les situations exceptionnelles. On pourrait également opter pour une plus grande concordance entre les circonscriptions électorales d'une part, et, de l'autre, les frontières de la collectivité locale concernée ; l'identité et les intérêts des communautés en question pourraient primer, dans une certaine mesure, sur une simple égalité numérique des différentes circonscriptions.

27. En ce qui concerne les organismes compétents en matière de tracé des circonscriptions, la tendance, ces trente dernières années, dans les démocraties établies dotées d'un système électoral non proportionnel, a consisté à confier cette tâche à des commissions indépendantes, souvent composées de représentants des partis politiques et d'autorités juridiques. Dans certains cas, les décisions prises par ces instances sont définitives. Ce type d'approche est, semble-t-il, une meilleure solution que de confier la mission en question exclusivement au législateur (comme c'est le cas dans la plupart des Etats des Etats-Unis). Les commissions chargées de délimiter les circonscriptions sont, en principe, indépendantes du pouvoir politique, mais leur mission est délicate, et l'on n'a pas encore trouvé de système idéal, susceptible de s'appliquer de manière universelle à tous les stades d'évolution des nouvelles démocraties. L'une des propositions possibles en ce qui concerne l'Arménie est que la Commission électorale centrale – composée de représentants des principaux partis politiques, mais évoluant actuellement vers une représentation majoritairement gouvernementale – intègre également des représentants de l'Institut de la démographie (études statistiques), un représentant du ministère de l'Intérieur chargé de la définition des circonscriptions, et un expert en géographie humaine.

La liberté d'expression

28. Les autorités arméniennes ont indiqué leur volonté de maintenir, dans le cadre de la loi électorale, une disposition relative aux informations erronées et à la diffamation concernant des partis politiques ou des candidats individuels. C'est l'article 139, paragraphe 22, du Code électoral, qui traite de ce point très spécifique. Cette question peut être également envisagée dans le cadre de l'article 133-2 du Code pénal, qui punit les informations erronées sur des candidats ou des partis d'amendes pouvant représenter entre 300 et 500 fois le salaire minimum, ou d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Quoi qu'il en soit, on doit avoir recours à ces dispositions le moins fréquemment possible, et, le cas échéant, en respectant le principe de la proportionnalité.

Les listes électorales

29. Conformément au Code électoral en vigueur (articles 9-3 et 9-9), les listes d'électeurs sont réexaminées deux fois par an – en janvier et juin -, puis, de nouveau, 35 jours avant la date de l'élection. C'est là une charge relativement importante pour les personnes auxquelles elle est confiée – notamment dans la période immédiatement préélectorale, où de nombreux autres éléments doivent être organisés et réglés. Aux termes des projets d'amendement, les listes d'électeurs devraient être actualisées tous les ans, au mois de juin – l'article 9-9, relatif à la révision 35 jours avant la date de l'élection, restant inchangé. Cette proposition devrait suffire à garantir la fiabilité des listes électorales, tout en évitant un surcroît de travail excessif pour les pouvoirs publics.

30. Le Code électoral aborde de manière concrète et détaillée la question de la transparence de l'inscription des électeurs sur les listes (cf. en général le Chapitre Deux du Code, soit les articles 9 à 14), tandis que l'article 133-3 du Code pénal traite de la fraude et des infractions en matière de constitution des listes. Les peines encourues sont une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an, la privation de certains droits pour une période pouvant aller jusqu'à deux ans, éventuellement assorties d'une amende dont le montant peut atteindre 500 fois le salaire minimum. Comme nous l'indiquons plus haut au sujet de la fraude électorale, ces dispositions sont conformes aux normes internationales, et le présent rapport n'aborde pas la question de leur application effective.

Les procédures de scrutin et de dépouillement des voix

31. L'organisation des scrutins a considérablement gagné en simplicité et en efficacité – depuis la suppression des « coupons » qui avaient cours dans le cadre de l'ancienne législation. La prise en considération des inexactitudes complique le décompte, mais est parfaitement acceptable. Cependant, le rapport de la Commission de Venise (CDL (2000) 103 rev., p.6) soulignait que le rôle joué par les commissions électorales régionales dans la phase de synthèse des résultats devait être précisé plus clairement : il conviendrait notamment de préciser le sens de l'une des clauses de l'article 42, alinéas 10, 17 et 20, disant que les commissions régionales « synthétisent et rendent plus clairs les résultats des élections ».

32. Ce même rapport de la Commission de Venise proposait également un mode pratique de comptage des voix ; toutefois, cette suggestion n'a pas, semble-t-il, été prise en considération – excepté sur un point de détail concernant les procédures de vote (article 57-4).

33. Les dispositions prévues à l'article 61 du Code électoral semblent répondre aux préoccupations formulées dans ce même rapport (CDL (2000) 103 rev., p.7), au sujet d'éventuelles confusions lors du dépouillement des bulletins.

Les médias

34. L'article 20 du Code électoral établit les règles relatives à l'égalité du temps de parole dans les stations de radio et les chaînes de télévision publiques. La Commission électorale centrale établit des règles plus détaillées (article 20.2). Cependant, le principe d'égalité de l'utilisation des médias peut faire l'objet d'interprétations différentes : une interprétation « stricte » (autrement dit, tous les partis disposent d'un temps d'antenne égal), ou une application « proportionnelle » (c'est-à-dire en fonction des résultats obtenus par chacun des partis lors des précédentes élections). Il serait souhaitable de préciser ce que signifie le principe d'égalité dans les textes de loi – plutôt que dans le cadre d'une réglementation formulée par la Commission électorale centrale.

35. Un recours peut être formé en cas de violation des règles relatives à la campagne électorale par les commissions électorales à l'encontre des partis ou des candidats, mais la question des recours par les candidats ou les partis auprès des tribunaux (article 40) n'est pas claire (cela étant peut-être dû à la traduction). Se référer à l'Annexe I pour les propositions de refonte des dispositions relatives aux recours.

L'annulation éventuelle d'un scrutin et ses conséquences

36. Il apparaît qu'en cas d'irrégularités affectant les résultats d'un scrutin et l'attribution des sièges qui en découle, l'annulation du vote et l'organisation d'un nouveau scrutin sont possibles au niveau de chaque circonscription. Cette règle est satisfaisante.

Questions diverses

Les dispositions relatives aux campagnes électorales

37. Dans plusieurs pays, la loi interdit la publication de sondages d'opinion dans la période finale d'une campagne électorale. Le bien-fondé d'une telle mesure est un autre problème. En effet, si certaines études ont prouvé que les sondages pouvaient avoir un effet de « prime au candidat le mieux placé » (de même qu'il peut y avoir un effet sur les souvenirs de l'électeur sur son vote, après le résultat de l'élection), il est difficile de justifier la limitation de l'information des électeurs par ces seuls arguments. Et, sur un plan purement pragmatique (étant donné les technologies actuelles de l'information), ce type de restriction ne peut être mis en œuvre efficacement.

Les élections partielles

38. On peut avoir de sérieuses réserves sur le principe de regroupement des élections partielles sur deux jours par an. En effet, malgré de très nombreuses preuves indiquant que ce type d'élections n'est absolument pas révélateur du climat politique national (notamment en raison de la faible participation à ces élections partielles), les médias et même, assez fréquemment, les gouvernements et les hommes politiques – qui, pourtant, devraient être plus clairvoyants à ce sujet – les considèrent comme des indicateurs significatifs. Le regroupement des élections partielles sur une période donnée ne peut que renforcer cette idée fautive et peu souhaitable.

Autres dispositions juridiques ou pratiques garantissant la tenue d'élections libres et démocratiques : Le système électoral et le nombre de députés

39. Dans le cadre de précédents avis, la Commission de Venise a donné des indications très claires au sujet du système électoral et du nombre de députés à élire. Il semblerait toutefois qu'il faille de nouveau aborder ces questions importantes.

40. Le système électoral est défini à l'article 95.

41. 56 sièges sont attribués sur la base d'un système proportionnel. L'ensemble de la nation constitue une circonscription unitaire. Un seuil de 5% des voix a été fixé pour l'obtention d'un siège de député. L'attribution se fait par la méthode du quotient électoral simple et des plus forts restes.

42. 75 sièges sont attribués dans des circonscriptions uninominales au système majoritaire à un tour.

43. En décembre 2000, le Parlement arménien a révisé ce système, en modifiant le rapport entre le nombre de sièges obtenus à la proportionnelle (désormais, 94) et celui des sièges obtenus à la suite d'un scrutin majoritaire (désormais, 37) – et en précisant que le nouveau système n'entrerait en vigueur qu'en janvier 2003. Cette décision de report est très sage, dans la mesure où elle réduit les soupçons de manipulation politique – que l'on peut avoir lorsque la révision du système électoral intervient peu de temps avant les élections. Toutefois, il semble utile de faire de nouveau quelques observations au sujet des systèmes électoraux.

44. Au fil du temps, le système électoral aura forcément des effets sur celui des partis politiques ; aussi convient-il d'analyser le système de très près. Le système électoral mixte adopté par l'Arménie est conforme aux normes et aux tendances des nouvelles démocraties. Mais, lors des réunions entre la Commission de Venise, d'une part, et les représentants des autorités arméniennes et les acteurs politiques, de l'autre, la classe politique semblait favorable à une réduction du nombre de députés ; cette tendance est apparue comme plutôt surprenante, étant donné qu'aucune règle n'établit de rapport numérique précis entre le nombre de députés et la taille de l'électorat. L'Arménie compte actuellement 131 députés pour un électorat de 2,2 millions de personnes ; à titre de comparaison avec différentes démocraties comptant un nombre d'électeurs voisin, on peut citer les chiffres suivants :

Lituanie – 137 députés pour 2.600.000 électeurs ;
Irlande - 166 députés pour 2.500.000 électeurs ;
Norvège – 165 députés pour 3.200.000 électeurs.

45. Dans ce domaine, l'Arménie n'est donc pas fondamentalement différente d'autres nations de dimension similaire.

46. On peut estimer que le coût de la députation est élevé ; certains ne manqueront cependant pas non plus de souligner que, si les députés sont trop peu nombreux, chacun d'entre eux va représenter un nombre de citoyens assez élevé – on aura donc, dans ce cas, un taux de représentation plus faible.

47. En ce qui concerne la réduction du nombre de circonscriptions uninominales au profit d'un système proportionnel, il faut bien comprendre que ce type de réforme peut avoir des effets non recherchés et préjudiciables au bon fonctionnement de la démocratie.

48. Les auteurs des lois électorales tiennent compte, certes, de l'expérience des autres démocraties ; mais, ce faisant, ils doivent également se rappeler que les conditions qui prévalent dans ces démocraties bien établies sont assez différentes des réalités des nouvelles démocraties. Cela peut conduire à des différences substantielles dans les systèmes de partis résultant de l'introduction d'institutions ou de systèmes électoraux similaires.

49. Dans les démocraties bien établies, il existe des organisations assez puissantes – telles que les syndicats – qui ont une influence considérable sur le vote de la majorité de leurs membres. Dans certaines démocraties fondées sur le système de la représentation proportionnelle, cela conduit à l'hégémonie des partis politiques qui ont la mainmise sur le mouvement syndical – et ce, de manière presque permanente. Cependant, dans les démocraties toutes récentes qui, il y a une décennie encore, étaient soumises au régime soviétique, et où l'adhésion à de tels mouvements était obligatoire, le citoyen n'est plus très enclin à adhérer à des associations. Les citoyens d'aujourd'hui s'estiment libres, et, pour eux, les associations sont liées aux contraintes d'autrefois. A cet égard, l'Arménie devrait être comparée à de nombreuses démocraties plus anciennes, où les élections ont lieu à la proportionnelle, où les partis politiques sont faibles, et où, de ce fait, le gouvernement est instable. Or, cette instabilité du pouvoir est dangereuse pour des pays comme l'Arménie, qui traversent une période de transition difficile sur les plans politique, économique et social.

50. Certains ont pu également affirmer que le système des circonscriptions uninominales majoritaires pouvait faire entrer au Parlement des personnalités d'une honnêteté « douteuse » ; mais, en fait, c'est là un argument spécieux. En effet, les listes présentées par

les partis peuvent tout autant comporter des personnalités ne se révélant pas forcément irréprochables, sur le long terme. De plus, l'électeur juge peut-être plus facilement de l'honnêteté ou de la malhonnêteté d'un candidat dans une circonscription uninominale – par rapport aux listes de personnalités inconnues qui lui sont proposées dans le cadre du système proportionnel.

51. Par conséquent, en cas de consensus sur l'idée d'une réduction du nombre de députés, nous suggérons de maintenir le rapport qui était celui des précédentes élections entre le nombre de sièges attribués au système majoritaire et le nombre de sièges attribués à la proportionnelle.

Observations finales

52. Etant donné la portée relativement limitée des propositions d'amendement, le présent avis concerne non seulement ceux-ci, mais aussi les problèmes posés de manière plus générale par le Code électoral arménien. Cette analyse globale nous conduit aux conclusions suivantes :

53. On doit se rappeler que la loi est applicable à l'ensemble du territoire arménien. C'est la raison pour laquelle le contenu doit en être simple et clair.

54. Le changement majeur proposé par les projets d'amendement concerne la composition de la Commission électorale centrale – celle-ci devant être totalement modifiée, par l'augmentation du nombre de membres désignés par le gouvernement. Etant donné que cette Commission va également comporter des représentants des partis pro-gouvernementaux, cela aura pour effet de réduire considérablement la place de l'opposition. C'est là un élément que l'on ne peut considérer comme satisfaisant, et qui, par conséquent, doit être revu.

55. Nous manquons d'informations sur le processus décisionnel de la Commission électorale centrale – et notamment sur le type de majorité requis. C'est là un point essentiel pour nous éclairer sur le véritable rôle de l'opposition au sein des commissions électorales.

56. Dans le cadre d'observations précédentes, la Commission de Venise avait déjà souligné l'importance d'une conception de la loi susceptible de prévenir les conflits de compétences en matière de recours. Cet élément mérite d'être réexaminé.

57. Les sanctions prévues par les tribunaux administratifs et le Code pénal apparaissent adéquates.

58. Sur le plan de l'efficacité et de la simplicité, la version actuelle du Code électoral constitue une nette amélioration par rapport à celle en vigueur lors des élections de 1998. Il est néanmoins regrettable que les membres des commissions électorales doivent encore travailler sur une « marge d'erreur », qu'ils n'avaient pas bien saisie lors des élections de 1999. La Commission de Venise avait soumis une méthode très simple de comptage des voix, mais celle-ci n'a pas été intégrée aux projets d'amendements. Par conséquent, cette question devrait être abordée dans le cadre de sessions de formation ou des réglementations de la Commission électorale centrale.

59. La Commission de Venise a souligné à maintes reprises qu'il n'était pas souhaitable de modifier le rapport entre le nombre de sièges majoritaires uninominaux et celui issu des listes à la proportionnelle (conformément à l'article 95, on doit attribuer 75 sièges au système majoritaire uninominal à un tour, et 56 sièges sur la base de listes proportionnelles – avec un seuil de 5% minimum des voix pour pouvoir obtenir un siège). La seule réforme susceptible de faciliter une plus grande délégation des pouvoirs au niveau régional consisterait à attribuer les sièges à la proportionnelle au niveau régional – et non pas, comme c'est le cas actuellement, au niveau national.

60. Il n'existe pas de modèle juridique universel, valable pour toutes les élections, et que l'on pourrait appliquer, en partie au moins, à tous les pays ; cependant, notre propre expérience et celle d'autres pays dans le monde nous conduisent à penser que certaines mesures peuvent être recommandées, tandis que d'autres doivent être écartées.

61. Le Code électoral en vigueur en Arménie est, de toute évidence, une avancée dans le sens de l'application – dans ce pays - des principes du patrimoine électoral européen. Les projets d'amendements constituent également un certain progrès, bien qu'ils n'aient qu'une portée limitée, et que la proposition de modification de la composition des commissions électorales soit beaucoup trop favorable au gouvernement.

Annexe I Proposition de réaménagement des articles 40-1 et 41-1

La loi prévoit un double système de recours. Il est possible de faire recours contre une décision d'une commission électorale inférieure auprès d'une commission supérieure ainsi qu'auprès des tribunaux.

Tous les articles relatifs aux procédures de recours devraient figurer dans le même chapitre. Comme nous l'avons mentionné dans l'avis, nous suggérons de reformuler l'article 40 de manière à ce qu'il constitue une déclaration de portée générale sur les procédures de règlement des litiges. Le détail des différentes procédures figure dans les deux tableaux présentés en annexes I et II, qui renvoient aux articles correspondant.

Art. 40.1 : Principes généraux en matière de règlement des litiges

- Il peut être fait recours contre les décisions, actions et omissions de la commission électorale auprès d'une commission électorale de degré supérieur ou auprès d'un tribunal.
- Les situations dans lesquelles un recours peut être intenté auprès d'une commission de degré supérieur ou d'un tribunal sont exposées aux articles correspondants.
- Sauf disposition contraire du présent code, les recours auprès de la commission ou de la juridiction supérieure doivent être formés dans les deux jours suivant la publication de la décision, l'action contestée ou la violation des dispositions législatives ou réglementaires résultant d'une omission.
- Sauf procédure particulière prévue dans le présent code, la commission électorale supérieure statue sur ces recours avant l'établissement définitif des résultats des élections. La commission électorale supérieure et la juridiction de première instance rendent leur décision dans les cinq jours.

Les compétences détaillées aux articles 40-2 à 40.4 de la présente version seraient alors regroupées dans un nouvel article 41.1 (dont le libellé pourrait être le suivant)¹ :

Les décisions de la juridiction de première instance sont définitives, sauf dans les cas suivants :

1. Elections présidentielles (les litiges relatifs au refus d'enregistrer une candidature ou à l'invalidation d'une candidature enregistrée sont portés devant un tribunal, *article 75*).
2. Elections des députés à l'Assemblée nationale
3. Refus d'enregistrer des listes présentées par les partis (système proportionnel) ou litiges relatifs à l'invalidation d'une liste enregistrée.

¹ Les numéros d'articles figurant entre parenthèses correspondent aux différents articles actuellement disséminés dans le texte de loi.

Les décisions de la CER relatives à l'établissement des résultats des élections peuvent être contestées auprès de la CEC (*article 40.2*). Les décisions/actions/omissions de la CEC peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'un tribunal (*article 40.3*).

Les recours en contestation des résultats des élections au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale doivent être formés auprès de la Cour constitutionnelle (*article 116.8*). Les litiges relatifs aux résultats des élections proportionnelles à l'Assemblée nationale sont également portés devant la Cour constitutionnelle (*article 115.8*).

Les litiges relatifs aux résultats des élections sont portés devant la Cour constitutionnelle, sauf dans le cas d'élections aux organes des collectivités locales autonomes (*article 40.5*).

Annexe II

Cour constitutionnelle	Tribunal de première instance	Cour d'appel ou Cour de Cassation	Commission supérieure
Art. 40.5 Recours relatifs aux résultats des élections, à l'exception des élections locales.	Principes généraux de règlement des litiges : Art. 40.1 – Décisions, actions et omissions des commissions électorales (recours auprès du tribunal de première instance ou de la commission supérieure).		
	La décision rendue par le tribunal de première instance saisi d'un recours est définitive. Exception : voir art. 40.1 sous cour de cassation ou d'appel.		Art. 40.1 – Les recours relatifs aux décisions, actions et omissions des commissions électorales (à l'exception des décisions des CER relatives à l'établissement des résultats) sont formés devant les tribunaux ou la commission supérieure.
	Article 18.8 – Les recours en violation de la loi lors des campagnes électorales sont portés devant les tribunaux.		Art. 40.3 – Recours relatifs aux résultats établis par les CER auprès de la CEC. Exception : élections au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale (voir art. 116.8).
Art. 116.8 : Litiges portant sur les résultats d'élections législatives au scrutin majoritaire.		Art. 40.1 – Les recours relatifs aux élections présidentielles, aux élections législatives au scrutin proportionnel, au refus d'enregistrer les listes présentées par les partis et à l'invalidation de listes sont de la compétence des tribunaux. Cour d'appel : 3 jours ; Cour de Cassation : 2 jours	
	Art. 40.4 – Les décisions de la CEC peuvent être contestées devant un tribunal. Exception : élections présidentielles (voir art. 40.4) et élections législatives proportionnelles (voir art. 115.8)		
Art. 115.8 : litiges relatifs aux résultats des élections législatives proportionnelles	Art. 102.18 – Décision de la CEC relative au refus d'enregistrement ou à l'invalidation d'une liste de parti ou d'un candidat figurant sur cette liste.		

Cour constitutionnelle	Tribunal de première instance	Cour d'appel ou Cour de Cassation	Commission supérieure
	Art. 108.11 – Décisions de la CER refusant ou invalidant l'enregistrement d'un candidat aux élections législatives.		
	(Elections locales) Art. 124.6 – Refus ou invalidation d'un enregistrement.		(Elections locales) Art. 40.3 – Recours contre les décisions de la CER établissant les résultats auprès de la CEC, sauf élections législatives au scrutin majoritaire (voir art. 116.8).
	Art. 14.3 – Inexactitudes dans l'inscription des électeurs Art. 13.2 – Les listes électorales ne peuvent être modifiées sans décision judiciaire.		Art. 42.8 – La CER examine les requêtes contre les décisions et actions des commissions électorales du bureau de vote.

Annexe III

Litiges relatifs à la campagne électorale	Litiges relatifs à l'inscription des électeurs	Actions, omissions, etc. des commissions électorales	Litiges relatifs à l'enregistrement des candidatures	Litiges relatifs à l'établissement des résultats
Art. 18.8 : recours contre des violations auprès des tribunaux (formulation obscure concernant les « organes compétents »).	Art. 14.3 : les recours en cas d'inexactitudes sont adressés aux tribunaux.	Art. 40.1 - les recours relatifs aux décisions, actions + omissions des commissions électorales (à l'exception des décisions de la CER établissant les résultats) sont exercés auprès du tribunal de première instance ou de la commission supérieure.	(Elections présidentielles) Art. 75 : Le refus ou l'invalidation de l'enregistrement par la CEC peut être porté devant les tribunaux. Art. 72 : Les candidatures aux élections présidentielles sont enregistrées par la CEC.	(Elections présidentielles) Art. 40.5 Les recours concernant les résultats de toutes les élections, à l'exception des élections locales, sont exercés auprès de la Cour constitutionnelle. Art. 83 : La CEC établit les résultats des élections présidentielles.
	Les listes électorales sont établies par les autorités locales, qui les soumettent ensuite aux responsables de l'institution administrant le territoire de la circonscription, puis à la CER (art. 9).	Art. 40.1 – La décision du tribunal de première instance est définitive. Exception : élections présidentielles, élections législatives et refus d'enregistrement ou invalidation des listes présentées par les partis. Dans ce cas, la décision finale appartient à la Cour d'appel ou de cassation.	(Législatives proportionnelles) Art. 102.18 – Le refus ou l'invalidation par la CEC d'une liste présentée par un parti ou d'un candidat de cette liste peut être contesté devant les tribunaux. Art. 100 : La CEC enregistre les candidatures.	Art. 115.8 : les litiges relatifs aux résultats des élections législatives au scrutin proportionnel sont soumis à la Cour constitutionnelle. Art. 115: La CEC établit les résultats.
		Art. 40.4 – Les décisions, actions et omissions de la CEC peuvent être contestées auprès d'un tribunal, sauf pour les élections présidentielles (art. 40.4) et les élections législatives proportionnelles (115.8).	(Elections législatives au scrutin majoritaire) Art. 108.11 – Le refus ou l'invalidation d'enregistrement d'un candidat par la CER peut être porté devant les tribunaux. Art. 108: La CER enregistre les candidatures.	(Elections législatives au scrutin majoritaire) Art. 116.8 : les litiges relatifs aux résultats des élections législatives au scrutin majoritaire sont portés devant la Cour constitutionnelle. La CER établit les résultats des élections législatives au scrutin majoritaire (116.1).