



Strasbourg, le 17 décembre 2003

CDL-AD (2003) 21
Or. Engl.

Avis n° 269/2003

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES SUR
LE DROIT ÉLECTORAL ET
L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS
EN ARMÉNIE**

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

sur la base des observations

de

M. Michael KRENNERICH (Commission de Venise, expert, Allemagne)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Observations générales	3
III.	Le Code électoral : questions à examiner	4
IV.	L'administration des élections : questions à examiner	17
V.	Synthèse des recommandations.....	20
	Annexe : Bibliographie	23

I. Introduction

1. Les présentes observations identifient les questions les plus délicates concernant le droit électoral en République d'Arménie et contiennent des recommandations sur le cadre juridique et administratif des élections. Toutefois, l'accent est mis sur les améliorations à apporter au Code électoral.

2. L'analyse et les recommandations s'appuient sur les documents et instruments suivants :

- la Constitution arménienne;
- le Code électoral universel adopté par l'Assemblée nationale de la République d'Arménie le 5 février 1999, dans la version du Code telle qu'en vigueur au 3 août 2002, CDL (2003) 52;
- l'Avis conjoint du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie adoptés en juillet 2002, CDL-AD (2002) 29;
- le Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise les 18-19 octobre 2002, CDL-AD (2002) 23 rev;
- d'autres documents, parmi lesquels des rapports d'observation d'élections, énumérés à l'Annexe.

3. Le présent document ne saurait prendre en considération les dispositions en rapport avec les élections qui sont énoncées dans d'autres lois et instruments, tels que la loi sur les partis politiques, la loi sur les médias, la loi sur l'autonomie locale et le Code pénal.

II. Observations générales

4. Depuis l'indépendance en septembre 1991, plusieurs élections ont été tenues en République d'Arménie. Les élections les plus récentes – et les premières à se tenir depuis que la République d'Arménie a adhéré au Conseil de l'Europe en janvier 2001 – ont été les élections locales d'octobre 2002, les élections présidentielles de février/mars 2003 et les élections législatives de mai 2003.

5. Des améliorations importantes ont été apportées, mais, selon les rapports des observateurs internationaux, les élections tenues depuis l'indépendance n'ont pas répondu aux critères fixés pour des élections démocratiques. Les exemples les plus récents de cet état de choses ont été donnés par les élections présidentielles et législatives de 2003, qui se sont déroulées en application du Code électoral modifié en 2002.

6. D'une façon générale, le Code électoral modifié en 2002 est la base d'élections démocratiques. Toutefois, certaines dispositions (ou l'absence de certaines dispositions) peuvent (peut) être considérée(s) comme posant problème ou discutable(s). De plus, dans le passé, la loi électorale n'a pas été appliquée ou respectée comme il aurait fallu. Les présentes observations évaluent la loi électorale dans la perspective à la fois des normes internationales applicables aux élections démocratiques et du déroulement des élections présidentielles et législatives de 2003. La plupart des recommandations de l'Avis conjoint du BIDDH de

l'OSCE et de la Commission de Venise (CDL-AD (2002) 29) ont été insérées dans les présentes observations.

7. S'agissant de la question essentielle de la composition et des décisions des commissions électorales, il convient de noter que toute solution juridique peut être fragilisée en l'absence de la volonté politique d'organiser des élections démocratiques.

III. Le Code électoral : questions à examiner

8. Composition des commissions électorales: Le Code électoral prévoit une organisation des commissions à trois niveaux : la Commission électorale centrale (CEC), les Commissions électorales territoriales (56 CET, une par circonscription uninominale) et les Commissions électorales de bureau de vote (une par circonscription). Conformément au Code électoral, la CEC se compose de trois membres désignés par le Président de la République et d'un membre désigné par chaque faction (parti ou coalition de partis) organisée au début de la législature de l'Assemblée nationale en cours ou de la législature de l'Assemblée dissoute, et nommés sur décision d'organes permanents (art. 35.1). À l'heure actuelle, la CEC se compose de neuf membres. Les CET sont créées conformément à la même procédure (art. 36.1). Les membres des commissions électorales de bureau de vote sont nommés par les CET correspondantes en application du principe "un membre de la CET, un membre de la commission électorale de bureau de vote" (art. 37.1).

9. Les modifications apportées au Code en juillet 2002 ont amélioré les choses sur plusieurs points, par exemple en ne permettant pas aux partis politiques de rappeler les membres des commissions électorales qu'ils avaient nommés (art. 38.2), mais le Code ne garantit toujours pas la nomination de commissions électorales suffisamment pluralistes. La procédure de nomination n'est pas nécessairement en cause, mais en pratique, l'administration présidentielle exerce toujours une grande influence sur le travail des commissions. Fait révélateur, les membres nommés par le Président et les partis gouvernementaux détenaient une majorité de fait à la CEC et dans les CET (ainsi que la presque totalité des présidences de ces commissions) lors des élections de 2003. C'est particulièrement préoccupant au second tour d'une élection présidentielle, lorsque le président sortant se voit garantir une "représentation" par au moins trois membres d'une commission électorale ainsi que tous les autres membres qui représentent des partis qui le soutiennent. Son adversaire, lui, peut (et cela a effectivement été le cas lors de la dernière élection présidentielle) ne bénéficier d'aucune représentation. Si on rapproche cela de l'absence de transparence dans les activités et procédures décisionnelles des commissions (voir plus loin), le fait que les commissions électorales ne représentent pas de façon suffisamment équilibrée les principaux intérêts politiques en jeu (lesquels peuvent ne pas coïncider avec les partis et coalitions enregistrés) peut être considéré comme un grave obstacle à l'impartialité de l'administration électorale, qu'il faudra lever avant les prochaines élections.

10. Pour les raisons indiquées, il est recommandé de réexaminer la méthode de désignation et de nomination des membres des commissions électorales, en particulier de la CEC, afin de renforcer l'impartialité de l'administration électorale. Même si la question de la composition des commissions électorales est politiquement très délicate et doit être traitée avec beaucoup de prudence, la réforme n'en doit pas moins être envisagée. On pourrait par exemple imaginer d'appliquer un "modèle d'équilibre entre les partis" strict, en vertu duquel

tous les membres des commissions sont désignés par les partis politiques, ou bien un “modèle d’équilibre entre les partis” selon lequel certains sièges de la CEC pourraient être réservés à des personnes ne représentant aucun parti et qui ne sont ni désignées ni nommées par le gouvernement, mais par le pouvoir judiciaire (la Cour constitutionnelle, par exemple) ou par le Parlement (à une majorité qualifiée, par exemple). En tout état de cause, afin de réduire l’influence exercée par le Président sur les activités des commissions, l’administration ne devrait pas avoir plus d’un représentant à chaque commission électorale. En bref, la composition de l’administration électorale devrait être représentative de toutes les principales forces politiques de façon qu’aucun intérêt politique ne puisse contrôler le pouvoir décisionnel.

11. Organisation des activités des commissions électorales. En application de l’article 39.7, les décisions des commissions électorales sont valables si plus de la moitié des membres desdites commissions ont participé au vote. La décision est considérée comme adoptée si elle a obtenu plus de la moitié des voix exprimées. En cas de partage des voix, le Président de la commission a voix prépondérante. De la sorte, si cinq ou six membres seulement participent au vote, une décision même importante peut être approuvée par trois seulement des neuf membres de la commission.

12. Une comparaison internationale montre qu’il n’est pas rare que la prise des décisions d’une commission électorale ne requière que la présence de la majorité de ses membres et les voix de la majorité des membres présents (et que le président ait voix prépondérante en cas de partage des voix), mais ces dispositions pourraient peut-être être réexaminées au vu de la situation politique arménienne. Compte tenu des problèmes posés par la formation de commissions électorales où soient représentés de façon suffisamment équilibrée les principaux intérêts politiques en Arménie, il serait peut-être bon d’envisager d’instituer un quorum plus élevé afin que le processus de prise des décisions des commissions s’appuie sur la nécessité d’emporter plus d’adhésion. Dans plusieurs pays, une commission électorale peut valablement délibérer si, par exemple, les deux tiers au moins de ses membres sont présents (dans quelques pays, la présence de tous les membres est obligatoire, ce qui n’est pas à recommander à cause du risque important de blocage des travaux des commissions).

13. Au cours des élections récentes, on a constaté dans plusieurs circonscriptions que la composition de la CED avait été modifiée peu de temps avant le scrutin. Il est arrivé que des membres soit révoqués le jour précédant le scrutin et que les nouveaux membres ne soient pas enregistrés dans les délais voulus en tant que membres de la commission. Il faudrait modifier le Code en faisant soit interdire la révocation d’un membre d’une commission électorale peu de temps avant le jour du scrutin, soit reporter l’entrée en vigueur de la révocation jusqu’à ce que le nouveau membre ait été dûment enregistré.

14. Redécoupage des circonscriptions électorales. S’agissant du découpage des circonscriptions, le Code électoral stipule que les voix doivent être distribuées à égalité entre les différentes circonscriptions tout en autorisant des écarts pouvant aller jusqu’à 15 % en ce qui concerne le nombre d’électeurs (voir le chapitre 3 du Code électoral). Les observateurs internationaux ont trouvé à redire au fait que le Code électoral ne précise pas la méthode de calcul de ces écarts. Selon le BIDDH de l’OSCE (2003b: 5), il est impossible de confirmer si les écarts importants constatés dans la pratique entre les circonscriptions restent dans les limites autorisées par la loi.

15. À la lecture du chapitre 3 du Code électoral, il est clair que les circonscriptions sont découpées et le nombre de leurs électeurs fixé par la CEC, qui utilise à cette fin le nombre d'électeurs inscrits que lui fournissent les Marzpets/Gouverneurs, mais il est recommandé que le Code réglemente de façon plus précise et transparente la méthode de découpage et de redécoupage des circonscriptions. Il serait bon à ce propos d'envisager de ramener l'écart maximal de 15 % à 10 %.

16. Date du découpage des circonscriptions électorales. En vertu du chapitre 3 du Code électoral, la CEC fixe les circonscriptions électorales au moins 90 jours avant le jour du scrutin. Il est important que les circonscriptions soient établies suffisamment longtemps avant une élection. Il est nécessaire, en effet, que les partis politiques et les éventuels candidats aient l'occasion de se familiariser avec la dimension démographique des circonscriptions, afin de déterminer si des candidats peuvent utilement s'y présenter aux suffrages des électeurs et d'engager la planification préalable de la campagne électorale. Le délai de 90 jours est assez court. Il est recommandé que le Code prévoit que toutes les circonscriptions soient découpées et leur liste publiée six mois au moins avant une élection.

17. Conditions imposées aux candidats : "résidence permanente". En 2003, les observateurs internationaux ont attiré l'attention sur le fait que l'obligation faite aux candidats de prouver une certaine période de "résidence permanente" en République d'Arménie posait problème dans la mesure où cette notion semble absente de la loi réglementant les questions de résidence, le Code civil arménien (voir BIDDH de l'OSCE 2003b). Les présentes observations ne peuvent pas déterminer si le Code électoral cadre avec le Code civil arménien. Quoi qu'il en soit, il importe de définir avec clarté la notion de "résidence permanente" si on veut l'utiliser comme une condition que les candidats doivent remplir.

18. Inéligibilité. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 97 interdisent à certaines personnes exerçant un mandat public de se présenter aux élections à l'Assemblée nationale, à moins qu'elles ne démissionnent avant de se faire enregistrer. Toutefois, les causes d'inéligibilité ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'un scrutin proportionnel ou majoritaire. Ainsi, par exemple, les ministres et vice-ministres, le maire d'Erevan et son adjoint, les gouverneurs et leurs adjoints, les responsables locaux et les agents d'assurance employés par la sécurité sociale ne peuvent se présenter aux élections au scrutin majoritaire que s'ils démissionnent préalablement de leurs fonctions (article 97.2). En revanche, ils peuvent se présenter aux élections tenues au scrutin proportionnel (art. 97.3) sans avoir à démissionner. Ainsi, en ce qui concerne les élections à l'Assemblée nationale, les dispositions régissant les inéligibilités ne sont pas homogènes. Les restrictions imposées établissent une distinction inappropriée entre élections législatives selon qu'elles se déroulent au scrutin majoritaire ou au scrutin proportionnel. Il conviendrait donc de modifier le Code électoral dans le sens d'une égalisation des conditions d'éligibilité pour les candidats aux élections à l'Assemblée nationale.

19. Désignation des candidats. Le Code électoral prévoit que les partis enregistrés et les groupes d'initiative enregistrés ayant au moins 50 membres ont le droit de désigner des candidats aux élections à l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire (art. 104 et art. 105). Toutefois, la deuxième phrase de l'article 104.1 ne permet pas aux coalitions de partis de le faire. La raison de cette interdiction est loin d'être claire. Il faudrait donc modifier le Code électoral de façon à ce que les coalitions de partis puissent elles aussi désigner des candidats

en vue non seulement des élections à l'Assemblée nationale se déroulant à la proportionnelle, mais aussi de celles qui se déroulent au scrutin majoritaire.

20. Nombre minimal de signatures. En ce qui concerne les élections à l'Assemblée nationale qui se déroulent au scrutin proportionnel, le nombre de 30 000 signatures requises pour l'enregistrement des listes de candidats est relativement élevé. Conformément au "Code de bonne conduite en matière électorale" (I.1.3.ii) de la Commission de Venise, la loi ne devrait pas exiger la collecte des signatures de plus de 1% des électeurs de la circonscription concernée. Toutefois, on n'est pas tenu d'utiliser la limite supérieure. Lors des élections législatives de 2003, il y avait environ 2,3 millions d'électeurs inscrits. Il semblerait donc judicieux de réduire sensiblement le nombre de signatures exigées pour les listes de candidats. En application du principe du maximum de 1%, même le nombre de 500 signatures exigées pour les candidats aux élections au scrutin majoritaire pourrait être trop élevé.

21. Vérification des signatures. Le Code électoral prescrit une méthode de vérification des signatures nécessaires pour la désignation des candidats ou les listes de candidats. La CEC (dans le cas d'élections présidentielles ou d'élections législatives au scrutin proportionnel) ou les CET (dans le cas d'élections législatives au scrutin majoritaire) ne sont tenues d'en vérifier que 2 % (voir art. 70.3, à rapprocher de l'art. 100.10 et de l'art. 107). Aux termes de l'article 70.3, "...[l]e rapport signatures valides/signatures invalides dans les 2 % du nombre total de signatures s'étend proportionnellement au nombre total de signatures, ce qui permet d'obtenir le nombre de signatures valides et invalides dans le cadre du nombre total de signatures". En d'autres termes, le nombre de signatures invalides, qui a été déterminé par une vérification sélective à hauteur de 2 %, est multiplié par 50 pour évaluer proportionnellement le nombre de signatures invalides existant pour l'ensemble de la liste présentée.

22. Cette méthode de vérification ne saurait être considérée comme appropriée. Il est vivement recommandé de vérifier toutes les signatures – au moins jusqu'à ce que le nombre minimal requis soit atteint. Cet avis est conforme au "Code de bonne conduite en matière électorale" de la Commission de Venise, qui dispose que l'opération de vérification doit en principe porter sur toutes les signatures. Ce n'est que s'il ne fait aucun doute que le nombre requis de signatures valides a été vérifié que les autres signatures n'ont pas à l'être (CDL-AD (2002) 23 rev, point I.1.3). En pratique, la vérification de toutes les signatures ne devrait pas poser trop de problèmes, surtout en ce qui concerne la présentation des candidats aux élections présidentielles et aux élections législatives au scrutin majoritaire, étant donné le nombre relativement faible (500) de signatures dont ils ont besoin. Il ne devrait pas non plus être difficile de vérifier entièrement le nombre minimal de signatures requis pour l'enregistrement des listes de candidats présentées en vue des élections législatives au scrutin proportionnel.

23. État des biens. La désignation des candidats aux élections présidentielles et législatives requiert également un état de leurs biens et du revenu des membres de leur famille au cours de l'année écoulée (art. 67.7, art. 100.7, art. 106.6). Les obligations relatives à l'état des biens devraient être plus détaillées. De plus, la commission électorale devrait fixer des directives concordantes et uniformes quant à ce qui doit figurer sur cet état des biens. En pratique, les critères concernant l'état des biens n'ont pas été appliqués de façon claire et uniforme dans tout le pays au cours des élections récentes.

24. Retrait des candidats. Vu le nombre élevé des retraits de candidats aux élections législatives, en particulier dans les scrutins majoritaires, il faudrait modifier le Code électoral de façon à ce qu'il interdise le retrait des candidats ou des listes de candidats, sauf à appliquer à cette fin des critères définis avec précision (voir aussi CDL-AD (2002) 29, par. 12).

25. Campagne électorale. Lors des élections de 2003, en particulier des élections présidentielles, on a constaté un usage (abusif) très répandu des deniers publics pour soutenir des candidats pendant la campagne électorale. Il y a lieu de se féliciter de ce que le Code électoral interdise aux organes de l'administration centrale et de l'autonomie locale (ainsi qu'à leur personnel dans l'exercice de ses fonctions) d'organiser des campagnes électorales ou de diffuser des documents en rapport avec ces campagnes (art. 18.4). Par ailleurs, l'article 22.2 du Code électoral interdit aux fonctionnaires et aux membres du personnel des médias d'État et publics d'user de leur influence pour créer des conditions inégales entre les candidats. Il est recommandé d'élargir la portée de cette disposition en stipulant expressément que cette interdiction s'applique également à la couverture de la campagne par les médias d'État et publics. Par ailleurs, le Code électoral interdit aux organes de l'administration centrale et locale de verser des contributions aux caisses électorales de tel ou tel candidat ou parti (art. 25.2). Cela étant, aucune loi ne pouvant s'appliquer automatiquement, l'efficacité de ces dispositions repose en grande partie sur la sincérité de l'engagement des fonctionnaires de faire respecter la loi.

26. Médias. Les lois électorales d'un certain nombre d'États ne contiennent aucune disposition réglementant le comportement des médias pendant les élections et les campagnes électorales, mais une loi électorale peut prendre en considération plusieurs questions, telles que le temps et l'espace alloués aux candidats et aux partis, la publicité politique, la diffusion des résultats des sondages d'opinion et les campagnes médiatiques de sensibilisation des électeurs. Le Code électoral arménien contient quelques dispositions visant à réglementer le comportement des médias publics pendant la campagne électorale, en particulier (voir art. 20). Toutefois, il pourrait être judicieux d'insérer dans la loi des dispositions supplémentaires concernant le comportement des médias privés. Par ailleurs, la question de savoir comment contrôler l'application des dispositions du Code électoral se rapportant aux médias et sanctionner leur non-respect revêt une importance particulière. Il pourrait être intéressant d'améliorer le Code électoral et/ou la loi sur les médias à cet égard.

27. Droit de vote. Comme déjà indiqué dans l'Avis conjoint (CDL-AD (2002) 29, par. 30), "...[l]e code ne prévoit pas de procédures particulières de vote, comme le vote anticipé, par procuration, mobile, par correspondance, ou toute autre forme de vote extraordinaire. 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, il en résulte inévitablement que de nombreux électeurs se trouvent privés de l'exercice de leur droit de vote". Étant donné que les électeurs ne peuvent voter que dans les circonscriptions électorales où leur nom figure sur la liste des électeurs, toutes les personnes auxquelles il est impossible de se rendre à leur bureau de vote (c'est le cas, par exemple, des personnes hospitalisées) sont, en fait, privées du droit de vote. Les seules exceptions sont les membres des forces armées et les citoyens qui sont résidents de pays étrangers ou qui y séjournent (voir plus loin). Selon l'Avis conjoint susvisé (CDL-AD (2002) 29), il serait sans doute souhaitable de trouver des moyens de réduire le nombre d'électeurs ainsi exclus du vote, mais cela dépend des risques réels de fraude.

28. Compte tenu du risque de fraude, il pourrait être opportun de se demander si l'on a établi un équilibre satisfaisant entre la nécessité d'être rigoureux de façon à garantir l'intégrité du scrutin et celle d'être assez souple pour que le droit de vote des citoyens soit protégé. À tout le moins, si le risque de fraude électorale devait être réduit, par exemple en mettant en oeuvre d'autres moyens d'empêcher une personne de voter plus d'une fois ("marquage des doigts", etc.), il peut y avoir lieu d'envisager la (re-)mise en vigueur, sous surveillance, de procédures particulières de vote à l'intention des citoyens qui ne peuvent pas se rendre dans leur circonscription électorale. Selon la Commission ad hoc de l'APCE pour l'observation de l'élection présidentielle en Arménie et la Commission ad hoc de l'APCE pour l'observation des élections législatives en Arménie, le Parlement arménien devrait insérer dans le Code électoral des dispositions tendant à fournir des urnes itinérantes (doc. 9742, point 42; doc. 9836, point 47). En tout état de cause, il semble illogique que les citoyens se trouvant à l'étranger puissent voter, mais pas ceux qui, alors qu'ils se trouvent dans le pays, sont dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote. On retrouve la même anomalie entre le cas des membres des forces armées et, par exemple, celui des policiers en service le jour du scrutin.

29. Droit de vote des membres des forces armées et des citoyens se trouvant à l'étranger. Les membres des forces armées ont la possibilité de voter, mais seulement à l'occasion des élections présidentielles et de celles des élections législatives qui se déroulent au scrutin proportionnel. Le Code électoral dispose que les citoyens membres des forces armées accomplissant leur service militaire ou suivant une formation militaire ne peuvent pas participer aux élections aux organes de l'autonomie locale ni aux élections législatives au scrutin majoritaire (voir art. 2.6 et art. 10.1). Il en va de même pour les citoyens de la République d'Arménie qui jouissent du droit de vote, mais vivent ou séjournent à l'étranger (art. 51).

30. Il y a lieu de se féliciter que les membres des forces armées et les citoyens vivant ou séjournant à l'étranger aient la possibilité d'exercer leur droit de vote, mais il convient de noter que l'exercice de ce droit est limité aux scrutins autres que les scrutins de circonscription. Cette restriction peut tenir aux problèmes pratiques soulevés par le découpage de circonscriptions en vue de la participation au scrutin des militaires et des personnes résidant ou séjournant à l'étranger ou à l'idée que les membres des forces armées ou les citoyens susvisés peuvent n'avoir qu'un lien ténu avec une circonscription donnée. D'un autre côté, surtout dans le cas des élections législatives, la restriction porte atteinte au principe d'égalité des citoyens devant le droit de suffrage (qui est consacré par l'art. 1 et l'art. 4 du Code électoral), car les membres des forces armées et les citoyens résidant ou séjournant à l'étranger ne peuvent participer qu'aux scrutins de liste, non aux élections législatives se déroulant au scrutin majoritaire. On pourrait donc se demander si les membres des forces armées et les citoyens résidant ou séjournant à l'étranger ne devraient pas être également autorisés à exprimer leur suffrage dans un scrutin de circonscription. En pareil cas, il serait nécessaire de trouver des mécanismes permettant de découper les circonscriptions dans lesquelles ils pourraient voter (plusieurs pays appliquent des dispositions complexes pour le scrutin de circonscription à l'intention des militaires et/ou des citoyens résidant ou séjournant à l'étranger). Par exemple, les électeurs non résidents pourraient être inscrits dans les circonscriptions où ils vivaient avant de quitter le pays, et les membres des forces armées dans les circonscriptions dans lesquelles ils sont résidents permanents ou, éventuellement, dans celles où ils effectuent leur service militaire.

31. Établissement et révision des listes électorales. Conformément à l'article 9 du Code électoral, les listes électorales sont des documents permanents qui sont établis dans les communautés locales pour chaque circonscription électorale. Ces listes sont établies et gérées par les responsables locaux et doivent être mises à jour en décembre et en juin de chaque année. Selon l'Avis conjoint du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise (CDL-AD (2002) 29, par. 24), une seule révision annuelle des listes électorales – à condition d'être efficacement menée – serait en principe suffisante, à partir du moment où le processus d'inscription sera amélioré. Il est donc recommandé d'effectuer la mise à jour des listes deux fois par an pendant les cinq prochaines années, puis d'envisager de s'orienter par la suite vers une révision par an.

32. Vérification des listes électorales. Il appartient à la CEC et aux CET de vérifier l'établissement et la gestion des listes électorales conformément aux procédures fixées par la CEC. La loi précise comment les citoyens, les mandataires et les membres des commissions peuvent vérifier les listes électorales préliminaires et demander aux responsables locaux de les rectifier (voir art. 9.9, art. 12, art. 14). Selon une autre disposition, on peut saisir un tribunal en cas d'inexactitudes relevées dans les listes électorales (art. 14.3). Il y a lieu de se féliciter de ce que la disposition selon laquelle les listes électorales ne peuvent pas être modifiées moins de deux jours avant le scrutin non plus que le jour du scrutin, fût-ce par une décision judiciaire, ait été annulée par un arrêt de la Cour constitutionnelle en date du 1er octobre 2002 (CCD-389). En vertu de cet arrêt, un électeur peut saisir un tribunal, même le jour du scrutin, en vue de se faire inscrire sur la liste électorale de sa circonscription.

33. Néanmoins, le Code électoral ne fournit pas d'indications précises sur la manière dont les commissions électorales, en particulier la CEC, peuvent vérifier les listes électorales. Les responsables ne sont tenus de présenter les listes par circonscription qu'à l'organe chargé d'administrer le territoire de la circonscription et aux CET 40 jours avant le jour du scrutin (art. 9.8). Il semble que la CEC ne soit habilitée qu'à fixer la procédure d'établissement, de vérification et de rectification des listes électorales (voir également art. 41.4 et art. 41.8), non à mettre en oeuvre cette procédure et à en contrôler l'application.

34. Absence de registre électoral national. La lecture du Code électoral ne permet pas de conclure à la possibilité d'éviter que les noms des mêmes électeurs ne puissent apparaître sur les listes de plusieurs communes, étant donné que l'Arménie n'a pas de registre de l'état civil ou de registre électoral centralisé. Il faudrait s'employer sérieusement à créer un tel registre et à le mettre régulièrement à jour.

35. Pour éviter qu'ils ne se trompent de bureau de vote ou ne votent pas par manque d'informations, il faudrait notifier aux électeurs le bureau de vote dans lequel ils doivent voter.

36. “Marquage des doigts”. Pour réduire le nombre de cas où une personne vote plus d'une fois, il serait bon d'insérer dans la section trois du Code électoral une disposition selon laquelle une encre indélébile sera appliquée au bureau de vote sur les doigts des électeurs. Dans beaucoup d'États en transition, le “marquage des doigts” est considéré comme un moyen important de réduire le risque de voir une personne voter plus d'une fois.

37. Bulletin de vote. Au nombre des modifications adoptées en 2002, l'article 49.4, qui prévoyait le classement alphabétique des noms des candidats sur le bulletin de vote, a été supprimé. Selon l'Avis du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise, “... [l]a

question de l'ordre des candidats (et des partis) sur le bulletin de vote reste donc ouverte" (CDL-AD (2002) 29, par. 25). Toutefois, l'article 82.1 dispose que le nom de famille des candidats est indiqué selon l'ordre alphabétique sur le bulletin de vote dans le cas de l'élection du Président de la République. L'article 114.2 prévoit de faire figurer sur le bulletin le nom des partis ou coalitions de partis selon l'ordre alphabétique dans le cas d'élections législatives au scrutin à la proportionnelle. L'article 114.4 prévoit la même chose pour les candidats aux élections législatives au scrutin majoritaire. Il en va de même pour les élections aux organes de l'autonomie locale (art. 130.2, art. 130.3).

38. On ignore pourquoi l'article 49.4 a été supprimé. Il a pu l'être pour des raisons de méthode : il ne prévoit l'ordre alphabétique que pour le nom des candidats, non des partis ou coalitions de partis. La disposition générale aurait donc pu prêter à confusion en ce qui concerne les élections législatives à la proportionnelle. En tout état de cause, on ne saurait considérer la suppression de l'article 49.4 comme faisant problème dès lors que l'ordre de présentation du nom des candidats ou des partis ou coalitions est réglementé par des dispositions du Code électoral régissant spécifiquement les différentes élections. L'ordre alphabétique pourrait également être remplacé par un tirage au sort.

39. Mesures de sécurité concernant les bulletins de vote. Des cas d'utilisation frauduleuse de bulletins de vote, notamment par le biais de bulletins préalablement remplis et revêtus d'un tampon apparus avant le jour du scrutin, ont été signalés lors des élections antérieures. Il faudrait envisager de mettre à disposition des bulletins perforés revêtus d'un numéro de série imprimé sur une souche. On pourrait alors déterminer et comptabiliser à tout moment le nombre des bulletins délivrés et utilisés. Pour garantir la transparence du processus d'impression, il faudrait rendre obligatoire la publication d'informations sur l'imprimerie/les imprimeries qui s'est/se sont chargée(s) de l'impression des bulletins de vote, ainsi que sur la quantité et le numéro de série des bulletins alloués aux CET et aux commissions électorales de bureau de vote. A titre de garantie de fiabilité, il est proposé de remplir des procès-verbaux distincts sur le nombre et les numéros de série des bulletins imprimés et le nombre et les numéros de série des bulletins envoyés/reçus à chaque niveau de la hiérarchie des commissions électorales.

40. "Vote hostile à tous". La possibilité d'exprimer un vote négatif est encore peu commune dans les démocraties traditionnelles ("Je suis contre tous"; "Je suis contre" : voir art. 57.1, art. 57.2). Le vote négatif procède de la tradition communiste des élections non compétitives et reste utilisé dans un certain nombre d'États post-communistes. Il donne à l'électeur la possibilité d'exprimer sur le bulletin de vote le mécontentement que lui inspirent les candidats et les partis ou coalitions. Si, toutefois, les électeurs peuvent simplement rejeter les candidats et les partis au lieu d'arrêter leur choix (ce qui souvent n'est pas facile) sur le candidat ou le parti ou la coalition qui est meilleur que les autres (ou le moins mauvais), cette pratique risque de renforcer parmi la population l'apathie politique et l'indifférence vis-à-vis des partis. Il est donc recommandé de ne plus offrir cette option sur le bulletin de vote.

41. Procédure de marquage du bulletin. Il est recommandé d'insérer dans l'article 57 du Code électoral en vigueur une disposition générale selon laquelle le bulletin de vote est correctement rempli et le vote est valable si l'intention de l'électeur est claire et dépourvue d'ambiguïté (voir CDL-AD (2002) 29, par. 27).

42. Observateurs d'élections. En vertu de l'article 30.4 du Code électoral, "le jour du scrutin, les mandataires et les observateurs contrôlent le travail de la commission électorale.

À cette fin, ils peuvent présenter leurs observations et propositions au Président de la Commission, qui prend alors les mesures appropriées”. La Commission de Venise a déjà signalé que les observateurs ne devraient pas être habilités à contrôler le travail des commissions car le rôle des observateurs est neutre : il consiste à observer, non à contrôler. D’une façon générale, il serait judicieux de traiter séparément les droits et responsabilités des mandataires, des observateurs et des représentants des médias. Les droits des observateurs ont souvent fait l’objet d’une interprétation restrictive; il conviendrait de réviser les dispositions régissant l’observation des élections afin que les observateurs, nationaux et internationaux, puissent avoir librement accès aux bureaux de vote et assister aux opérations de recensement des votes, notamment de totalisation et de mise en tableaux des résultats; il en va de même pour les mandataires.

43. L’art. 30 dispose également que les observateurs et les mandataires doivent avoir librement accès à la documentation électorale, aux échantillons de bulletins, aux décisions et aux procès-verbaux des commissions. Les droits de mandataires et des observateurs ne doivent faire l’objet d’aucune restriction. Il est précisé dans le même article que les observateurs et les mandataires n’ont pas le droit de s’ingérer dans le travail des commissions électorales. Toutefois, on a constaté lors des dernières élections que le sens de cet article a été dénaturé par plusieurs commissions électorales, qui n’ont pas permis aux observateurs ni aux mandataires d’observer de près le déroulement des élections. Il conviendrait de préciser le libellé de l’article 30 pour qu’il soit bien clair que les observateurs et les mandataires ont le droit de circuler librement dans le bureau de vote dès l’instant qu’ils n’entravent pas les travaux de la commission et, en particulier, d’observer le dépouillement du scrutin à une distance suffisamment courte pour que les bulletins et l’urne soient bien visibles. En outre, en ce qui concerne les observateurs nationaux, il a été signalé que dans un certain nombre de cas, les certificats de la CEC délivrés aux observateurs nationaux présentés au cours d’élections récentes étaient faux. Il est donc recommandé d’insérer une disposition demandant aux ONG qui dépêchent des observateurs nationaux d’apposer leur propre tampon sur le certificat.

44. Violation de la procédure de vote. En vertu de l’article 57.5, pendant le scrutin, tous les cas de violation de la procédure de vote fixée par le Code électoral sont consignés dans le registre à la demande de deux membres des commissions ou de deux mandataires, comme le sont toutes les décisions de la commission électorale de bureau de vote. Ainsi, la consignation dans le registre de toute violation présumée de la procédure de vote doit-elle être approuvée par au moins deux mandataires ou membres de cette commission. L’application de cette disposition a soulevé un problème particulier au deuxième tour de l’élection présidentielle de 2003, lorsque deux mandataire seulement étaient présents dans les bulletins de vote (voir BIDDH de l’OSCE 2003a: 6). Il faudrait donc modifier l’article 57.5 de façon qu’un seul membre de la commission ou un seul mandataire puisse signaler une violation de la procédure de vote.

45. Publication des résultats préliminaires. Plusieurs dispositions du Code électoral, tel que modifié en 2002, concernent la publication rapide des résultats préliminaires par la CEC (art. 63.1, art. 63.8), les CET (art. 42.8, art. 62.2) et même les commissions électorales de bureau de vote (art. 61.6). Dans la pratique, toutefois, l’annonce et la publication des résultats préliminaires du scrutin n’ont pas été considérées comme satisfaisantes par les observateurs internationaux, par exemple pendant l’élection présidentielle de 2003. On ne savait pas au juste si la loi faisait obligation de publier les résultats préliminaires non seulement à la CEC, mais aussi aux CET. Qui plus est, on s’est demandé si les commissions électorales étaient tenues, lorsqu’elles annonçaient les résultats préliminaires, de les présenter

par bureau de vote. Lors des élections législatives de mai 2003, la CEC a donné pour instruction officielle aux CET de publier les résultats préliminaires à la fois de la partie du scrutin tenu à la proportionnelle et de celle tenu au scrutin majoritaire par bureau de vote (en violation de cette instruction, toutefois, la plupart des CET n'ont présenté que des résultats préliminaires récapitulatifs). Par ailleurs, la CEC s'est engagée à publier les résultats préliminaires du scrutin proportionnel par bureau de vote. Il y a lieu de s'en féliciter, mais le Code électoral devrait énoncer de façon plus claire et explicite les règles applicables à la publication des résultats préliminaires aux différents échelons. La loi devrait requérir la publication des résultats préliminaires détaillés à tous les échelons et leur affichage immédiat devant chaque bureau de vote.

46. Récapitulation des résultats des élections. L'article 83 devrait renvoyer uniquement à l'article 63 (non à l'article 60).

47. Résultats des élections (membres des Conseils locaux). L'Avis conjoint du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise a relevé une contradiction mineure dans le Code électoral : "L'article 120 a été amendé en vue d'augmenter la taille du conseil municipal des communes comptant jusqu'à 3000 habitants, qui passe de cinq à sept membres. Le quatrième paragraphe de l'article 134 doit de même être amendé afin de prévoir l'attribution de mandats pour les sept premiers candidats (au lieu des cinq premiers)" (CDL-AD (2002) 29, par. 33). Toutefois, étant donné qu'il y a toujours cinq membres à élire dans les communes plus peuplées où existent plusieurs circonscriptions plurinominales à scrutin majoritaire (voir art. 121.2, paragraphes 2 et 3, et art. 121.3, paragraphes 2 et 3), l'article 134.4 devrait être modifié comme suit : "Pour l'élection des membres des conseils municipaux des communes, les cinq premiers candidats, dans le cas des circonscriptions à cinq sièges, et les sept premiers candidats, dans le cas des circonscriptions à sept sièges, ayant reçu le plus grand nombre de "oui", sont considérés élus dans la circonscription plurinomiale à scrutin majoritaire en question".

48. Procédures de recours. Le traitement des recours est un élément essentiel des élections démocratiques. Selon l'Avis conjoint (CDL-AD (2002) 29, par. 36), les dispositions figurant dans le Code concernant les procédures de recours sont peu claires et très compliquées. L'Avis conjoint recommande que l'article 40.1 soit réécrit sous la forme d'une déclaration générale traitant des procédures de recours, et que l'ensemble des dispositions afférentes à ce sujet soient regroupées en un seul chapitre. Les rapports des observateurs internationaux qualifient eux aussi les procédures de recours d'insuffisantes et déroutantes.

49. En vertu du Code électoral, d'une façon générale, l'appel des décisions, des actes ou omissions des commissions électorales est porté devant une commission électorale supérieure ou un tribunal siégeant en première instance (art. 40; voir aussi art. 41.11 et art. 42.7). Les contestations portant sur les résultats des élections, à l'exception des contestations relatives aux élections des membres des organes de l'autonomie locale, sont tranchées par la Cour constitutionnelle (art. 40.4). Toutefois, à la lecture du Code électoral, plusieurs aspects demeurent obscurs ou discutables. Aux élections législatives de 2003, par exemple, on ne savait pas s'il fallait considérer que l'appel des décisions des CET concernant le scrutin majoritaire pouvait être porté devant la CEC. À la lecture du Code électoral, il est impossible de dire pourquoi la CEC ne considérerait pas ces décisions comme relevant de sa compétence. Fait plus important encore, le choix laissé dans le Code électoral entre la possibilité d'interjeter appel devant une commission électorale et celle de le faire devant un tribunal n'est pas une bonne solution (Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.c).

50. Il convient de signaler que dans beaucoup de nouvelles démocraties, l'examen des recours par les organes de l'administration électorale emprunte une voie hiérarchique unique et intervient avant toute saisine des tribunaux. Au sein de l'administration électorale, l'organe supérieur, par exemple la CEC, prend donc en dernier ressort les décisions administratives concernant les recours électoraux. Dans certains pays, les recours contre les décisions de la CEC sont portés devant un tribunal, mais seulement, d'une façon générale, devant une juridiction spécialisée, la Cour constitutionnelle ou la Cour suprême. On pourrait aussi concevoir que le système judiciaire connaisse de tous les recours électoraux. Toutefois, un telle approche ne serait sans doute raisonnable que dans les pays dont les habitants ont toute confiance en la conscience professionnelle et l'indépendance de l'appareil judiciaire. En pareil cas, il importerait de pouvoir faire appel des décisions des tribunaux inférieurs devant les juridictions supérieures. Il semble que le Code électoral arménien opère un panachage des procédures de recours. Un recours peut être formé contre une décision d'une commission électorale auprès d'une commission électorale supérieure ou du tribunal de première instance dont la juridiction s'étend à la commission électorale ayant pris ladite décision. En Arménie, les décisions rendues par les tribunaux de première instance ne peuvent pas faire l'objet d'un examen judiciaire. Il faudrait amender le Code électoral pour y insérer des procédures de recours claires et concordantes et pour éviter tous conflits de juridiction (voir également CDL-AD (2002) 23 rev, chapitre II.3.3).

51. Recours contre les décisions de justice. Même si l'on conserve le système de recours en vigueur, il faut faire en sorte qu'il puisse être statué sur les recours de façon uniforme dans tout le pays. À l'heure actuelle, le problème vient de ce que presque toutes les décisions des commissions électorales ne sont susceptibles de recours que devant un tribunal de première instance, et pas plus loin. Étant donné que les décisions rendues par les tribunaux de première instance ne sont pas susceptibles de recours dans le pays, le risque existe que la loi électorale ne soit pas appliquée de manière uniforme. C'est exactement ce qui s'est produit, par exemple, au cours des élections de 2003. Il faudrait donc amender le Code électoral en permettant de faire recours contre les décisions rendues par les tribunaux de première instance. Parallèlement, il faudrait investir la CEC de responsabilités plus importantes pour garantir qu'il soit statué sur les recours électoraux de façon uniforme dans tout le pays.

52. Violations du droit électoral. Dans ce contexte, on notera que le Code électoral arménien – à la différence de beaucoup d'autres lois électorales – consacre un court chapitre à l'obligation de rendre compte des violations du Code électoral. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 139, les personnes ayant commis certaines actions doivent en rendre compte. On peut toutefois se demander si la liste des violations du droit électoral est complète car certains aspects, comme l'utilisation abusive des deniers publics ou le comportement injustifiable des médias, n'y figurent pas. Qui plus est, certaines des violations sont formulées en termes très vagues (c'est le cas, par exemple, de l'art. 139.13 : "Entrave à la libre expression de la volonté de l'électeur"; de l'art. 139.15 : "Entrave aux fonctions de l'élection", de l'art. 139.17 : "Entrave au déroulement normal des activités électorales du fait de membres des commissions électorales, de fonctionnaires ou de membres des organes de l'autonomie locale"; de l'art. 139.25 : "Entrave au processus normal des campagnes électorales") (voir aussi CDL-AD (2002) 29, par. 36). Enfin, les violations du droit électoral ne sont pas "pondérées". Aucune distinction n'est établie entre délits électoraux et infractions administratives électorales. Les présentes observations ne peuvent pas déterminer si les violations du droit électoral énumérées dans le Code électoral sont considérées comme des délits ou comme des infractions administratives au regard du Code pénal ou de toute autre loi

de la République d'Arménie. Quoi qu'il en soit, il importe de faire définir par le Code électoral et/ou d'autres lois les violations du droit électoral d'une manière exhaustive et détaillée.

53. Sanction des violations du droit électoral. Les observateurs internationaux ont reproché au Code électoral de ne pas prévoir de sanctions adéquates pour les violations du droit électoral. En fait, le Code n'énonce aucune sanction. Cela n'est toutefois pas rare à travers le monde : dans de nombreux pays, les sanctions dont les infractions électorales sont passibles sont décrites dans le Code pénal ou d'autres lois. Toutefois, étant donné que des violations systématiques du droit électoral n'ont pas été poursuivies ni encore moins sanctionnées, par exemple après l'élection présidentielle tenue en 2003 en Arménie, il semblerait opportun d'amender le chapitre 31. Le Code électoral pourrait, par exemple, disposer que les infractions électorales seront poursuivies par l'État et qu'elles seront sanctionnées conformément à la loi. Il pourrait également obliger les présidents ou les membres des commissions électorales à informer les procureurs de toutes les infractions en rapport avec les élections qui sont commises dans le secteur relevant de leur juridiction. Il pourrait même fixer le montant des peines sanctionnant les infractions administratives. Enfin, il faudrait préciser l'organe – la commission électorale et/ou un tribunal – qui serait habilité à sanctionner telle ou telle violation du droit électoral et par tel ou tel moyen. La mention expresse dans le Code électoral des modalités selon lesquelles les infractions électorales sont poursuivies et sanctionnées pourrait avoir certains effets positifs en ce qui concerne les efforts déployés pour faire diminuer le nombre des infractions électorales (certes, il est beaucoup plus important de prendre des mesures efficaces contre les infractions électorales et d'appliquer effectivement la loi : voir plus loin).

54. Conséquences pour les droits électoraux et les commissions électorales. Il ne saurait être question ici de déterminer si le Code électoral cadre avec le Code pénal et les autres lois de la République d'Arménie. Toutefois, le Code électoral et/ou le Code pénal devraient bien préciser que les personnes qui auront commis (ou tenté de commettre) des infractions électorales non seulement recevront une peine d'emprisonnement ou une amende, mais risqueront de perdre leurs droits électoraux actifs et passifs. En tout état de cause, les auteurs de telles violations ne devraient pas être nommés membres des commissions électorales. Il serait donc approprié de modifier l'article 34 ("Principes régissant la création des commissions électorales") pour interdire aux personnes qui auraient commis ou laissé commettre des infractions électorales d'être membres d'une commission électorale. De même, le Code électoral devrait être modifié de façon à autoriser la révocation de responsables électoraux qu'une commission électorale supérieure ou un tribunal aura déclarés responsables d'une infraction électorale.

55. Rapport sur les élections. La législation électorale étant insuffisamment appliquée et respectée, il a été vivement recommandé "de faire figurer parmi les obligations de la CEC celle de présenter, après chaque scrutin national, un avis des violations constatées du Code, indiquant les mesures prises à l'encontre des contrevenants, les réparations faites aux victimes de ces violations et toutes les améliorations législatives pouvant s'avérer nécessaires" (CDL-AD (2002) 29, par. 21). Il faudrait modifier l'article 41 de façon à ce que la CEC soit tenue non seulement de faire une déclaration à l'Assemblée nationale sur l'organisation et le déroulement des élections, mais de donner des précisions sur l'analyse post-électorale des infractions électorales, les mesures auxquelles elles ont donné lieu et les améliorations à apporter à la législation et à l'administration électorales.

56. Délais. Un certain nombre d'autres questions ont trait au délai fixé dans le Code électoral, concernant par exemple la formation et la dissolution de la CEC. L'article 35.2 du Code, tel que modifié en juillet 2002, dispose que la CEC est formée et entre en fonctions dans un délai de 40 jours après les élections à l'Assemblée nationale. Il y a tout à fait lieu de se féliciter de ce que la CEC soit formée longtemps avant la tenue des élections suivantes, mais il faudrait réexaminer avec le plus grand soin la question de savoir si cette période de 40 jours est réellement suffisante non seulement pour former la nouvelle CEC, mais aussi pour permettre à la CEC sortante de mener correctement à bien sa tâche. L'Avis conjoint du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise a déjà relevé certains problèmes pratiques posés par la formation de la CEC 40 jours au plus tard après les élections (CDL-AD (2002) 29, par. 20).

57. En vertu de l'article 41.3 du Code, le président de la CEC est tenu de présenter un rapport sur les élections dans un délai de 30 jours après leur tenue. Il est recommandé de donner à la Commission sortante un peu plus de 30 jours pour achever ses travaux.

58. Cela revêt une importance toute particulière s'agissant du délai dont dispose le Service de contrôle et d'audit. Selon l'article 25.11, les candidats et les partis doivent fournir à la commission électorale qui les a enregistrés, 15 jours au plus tard après le scrutin, une déclaration concernant l'utilisation des fonds de leur caisse électorale. Les commissions électorales envoient leurs déclarations enregistrées, dans un délai de trois jours à compter de leur réception, au Service de contrôle et d'audit de la CEC. Après avoir reçu des partis des commissions qui les ont enregistrés, les déclarations sur l'utilisation des fonds destinés à financer les campagnes des candidats et, le Service de contrôle et d'audit, en application des procédures énoncées dans l'article 25.11, vérifie et présente les documents en sa possession dans un délai d'un mois à la CEC pour examen. Les documents concernant des violations découvertes à l'issue de cet examen sont transmis, sur décision de la CEC, à un tribunal de première instance (voir art. 26). À la lecture du Code électoral, il semble que les activités du Service de contrôle et d'audit puissent ne pas pouvoir être menées à bien avant que la période de 30 jours dont dispose la CEC sortante ne prenne fin.

59. Le calendrier semble soulever encore plus de problèmes si l'on devait réexaminer la question du délai de 15 jours dont disposent les partis et les candidats pour présenter leurs comptes de campagne au Service de contrôle et d'audit. Les amendements de juillet 2002 ont ramené ce délai de 30 à 15 jours. Toutefois, selon l'Avis conjoint, "[l']application de cette disposition doit être soumise à surveillance afin de s'assurer que la hâte ne nuise pas à l'exactitude des comptes" (CDL-AD (2002) 29, par. 11). De l'avis du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise, ce changement n'est souhaitable que si le délai ainsi réduit peut être respecté (voir aussi par. 32 de l'Avis). Il est bon que ces procédures comptables soient achevées rapidement, mais cela ne doit pas se faire au détriment de l'exactitude des comptes. Un allongement du délai peut donc être approprié pour le cas où des problèmes pratiques viendraient à se poser.

60. Il serait bon de modifier les délais prévus dans les articles 90, 92 et 93 pour tenir compte de la possibilité de former un recours devant la Cour constitutionnelle. En pareil cas, une nouvelle élection ne devrait être organisée qu'après l'arrêt de la Cour.

61. Question de l'incorporation des arrêts de la Cour constitutionnelle dans le Code électoral. Enfin, il conviendrait de modifier le Code électoral pour incorporer les arrêts de la

Cour constitutionnelle qui ont complété la loi électorale ou annulé certaines de ses dispositions. Cela s'applique, par exemple, à l'article 14.3.

IV. L'administration des élections: questions à examiner

62. Observations générales. Il est bien évident que les problèmes que posent les élections en République d'Arménie sont bien souvent causés moins par le Code électorale que par le fait qu'il n'est pas suffisamment appliqué et par le manque de volonté politique du pouvoir exécutif s'agissant de la tenue d'élections démocratiques. Dans le passé, le Code électorale n'a pas été correctement ou intégralement appliqué. On voit qu'il est nécessaire d'améliorer non seulement la législation électorale, mais aussi l'administration des élections. Il faudrait consacrer des efforts importants pour remédier aux carences du processus d'organisation et de conduite des élections nationales et locales. Au vu des rapports des observateurs d'élections, en particulier ceux du BIDDH de l'OSCE et du Conseil de l'Europe (voir Annexe), il convient de rappeler l'existence des problèmes suivants :

63. La transparence des élections est l'une des principales dispositions du Code électorale (voir art. 7). Dans la pratique, toutefois, il n'a pas toujours été tenu compte de certaines dispositions importantes destinées à garantir la transparence des élections. Il faudrait prendre des mesures concrètes pour l'améliorer, s'agissant en particulier du travail des commissions électorales et de la proclamation des résultats, ainsi que de la communication régulière d'informations sur la participation électorale, conformément à l'article 7.6. Une procédure transparente de révision des listes électorales serait tout particulièrement la bienvenue.

64. Réunions des commissions électorales. On a reproché aux réunions de la CEC d'être souvent brèves et conduites d'une manière qui ne se prêtait guère à la discussion. Il importe donc que la CEC tienne des réunions régulières, programmées et publiques. Il faudrait garantir la participation des membres de la Commission appartenant aux partis d'opposition ainsi que celle des mandataires, observateurs et représentants des médias.

65. Décisions des commissions électorales. Les décisions des commissions électorales ne peuvent être prises que si le quorum est atteint et à la majorité des voix requise par la loi. Le fait que la plupart des décisions de la CEC aient été prises par ses cadres dirigeants et son secrétariat en dehors des réunions officielles n'est pas acceptable. Tel ou tel membre d'une commission électorale ne devrait assurément pas statuer sur des recours sans un vote formel de la commission, ce qui s'est pourtant encore passé lors de récentes élections. Il faudrait s'employer sérieusement à faire en sorte que le processus décisionnel des commissions électorales soit conforme à la loi.

66. Publication des décisions des commissions électorales. On pourrait sans doute faire des efforts plus soutenus pour rendre publiques les décisions des commissions électorales, en particulier celles de la CEC, et les diffuser auprès des membres du personnel électorale, des candidats, des mandataires, des observateurs et des médias. On contribuerait ainsi à une application plus systématique des règles électorales.

67. Formation des membres du personnel électorale. La formation électorale est une condition préalable essentielle à une application uniforme du Code électorale dans l'ensemble du pays et à la fourniture d'une aide impartiale aux électeurs (en cas de besoin). Les membres des commissions électorales devraient donc recevoir une formation appropriée et uniformisée

à tous les niveaux de l'administration électorale. En particulier, il importe d'améliorer la formation des membres des commissions électorales de bureau de vote.

68. Listes électorales. Un certain nombre d'élections se sont tenues en Arménie depuis l'indépendance et des améliorations ont été apportées dans de nombreuses communes, mais les inexactitudes des listes électorales restent un sujet de grave préoccupation. Il importe d'améliorer la qualité et l'exactitude des listes électorales. Il serait bon de créer un registre électoral pour pouvoir vérifier que les mêmes noms ne figurent pas sur deux ou plusieurs listes électorales.

69. Comme indiqué précédemment, les listes électorales utilisées au cours des dernières élections, sans être entièrement exactes, ont représenté une certaine amélioration. Les problèmes rencontrés lors de l'établissement et de la gestion des listes électorales sont liés aux problèmes et aux insuffisances du système de communication entre les différents organes chargés d'administrer ces listes. Il est indispensable que les autorités élaborent un moyen efficace de garantir une circulation continue de l'information et son traitement selon les règles prescrites. De plus, il y a lieu de réexaminer la question des méthodes appliquées pour inscrire le nom des citoyens sur les listes le jour du scrutin. Les observateurs ont signalé que le jour du scrutin, un certain nombre de personnes avaient reçu d'un tribunal l'autorisation de voter, sans que le tribunal en question ait vérifié les renseignements concernant ces personnes auprès des autorités locales, ce qui avait permis à un grand nombre de personnes de voter sans avoir la citoyenneté arménienne ou alors que leur nom ne figurait pas, à la suite d'une erreur, sur la liste électorale d'une circonscription. À en juger par l'expérience des dernières élections, il est recommandé que le jour du scrutin, les tribunaux appelés à décider de l'inscription du nom d'électeurs sur les listes électorales ne se prononcent pas avant d'avoir consulté le service compétent des autorités locales chargé de la tenue du registre électoral ou du registre de population et des listes électorales.

70. Information et sensibilisation des électeurs. Il importe d'intensifier les campagnes de sensibilisation des électeurs. Il est de la plus haute importance que ces derniers comprennent bien les règles essentielles des élections. La sensibilisation des électeurs devrait consister non seulement à fournir des informations sur les élections, mais à inciter ces derniers à participer au processus électoral. Compte tenu des problèmes d'inscription des électeurs, la sensibilisation devrait également être l'occasion d'inviter les électeurs à vérifier, avant le jour du scrutin, qu'ils sont bien inscrits sur les listes électorales. Les médias d'État pourraient être utilisés aux fins de la sensibilisation des électeurs, même si le Code électoral n'aborde pas cette question.

71. Directives concernant la désignation des candidats. Afin d'éviter une application insuffisamment systématique des dispositions concernant la désignation des candidats, il serait bon d'élaborer des directives claires et détaillées et de les diffuser auprès des CET et des candidats, etc. En particulier, les critères régissant l'état des biens et la résidence permanente ne doivent pas être différents d'une circonscription à une autre.

72. Accessibilité des bureaux de vote pour les personnes handicapées. Le Code électoral et l'administration électorale reconnaissent les problèmes auxquels se heurtent les personnes handicapées pour exercer leur droit de vote, mais il faudrait consentir des efforts supplémentaires pour leur garantir l'accès des bureaux de vote.

73. Neutralité de la couverture du processus électoral par les médias d'État. Au cours des dernières campagnes électorales, les médias d'État ont souvent fait preuve de partialité à l'égard des candidats sortants. Il faudrait garantir la neutralité de ces médias.

74. Entrave à la libre circulation des mandataires et des observateurs. En vertu d'une décision de la CEC datant du mois d'août 2002, un seul mandataire à la fois est autorisé à circuler dans le bureau de vote (voir BIDDH de l'OSCE 2003b). Cette décision limite indûment le droit des mandataires, fixé par la loi, d'observer le déroulement et le dépouillement du scrutin. Il convient de remédier à cette situation : il est recommandé que la CEC donne des instructions supplémentaires aux membres des commissions électorales en leur enjoignant de s'en tenir aux dispositions du Code et de ne pas limiter les activités des observateurs et des mandataires dès lors que ces activités n'entravent pas l'activité de la commission.

75. Personnes non autorisées. Afin de garantir le déroulement normal du scrutin dans les bureaux de vote, il convient d'interdire effectivement l'accès de ces bureaux aux personnes non autorisées. Il serait peut-être utile de faire porter en toutes circonstances une plaquette d'identité identique aux membres des commissions électorales, aux mandataires et aux observateurs. Il serait ainsi plus facile de repérer les personnes non autorisées se trouvant dans un bureau de vote.

76. Comportement des forces armées. Pendant les élections de 2003, on a signalé la présence de policiers (non invités par le président de la commission électorale de bureau de vote) dans différents bureaux de vote. Il est recommandé de donner aux membres des forces de police des instructions plus systématiques sur le comportement à adopter pendant les élections. Il serait bon de faire de même pour les membres des forces armées.

77. Fraude électorale. On a signalé des cas de fraude lors des dernières élections, notamment le bourrage d'urnes et la falsification des procès-verbaux de résultats. Certaines mesures correctives ont été adoptées en vue des élections législatives de 2003, comme l'organisation de nouvelles élections au scrutin majoritaire dans quelques circonscriptions, et il y a lieu de s'en féliciter. Le renforcement de la formation des membres du personnel électoral et les mesures efficaces prises d'entrée de jeu contre les violations du droit électoral sont indispensables pour éviter la fraude. En particulier, il devrait y avoir un moyen de s'assurer qu'aucun bulletin de vote imprimé clandestinement n'est ajouté aux autres, par exemple en se basant sur les numéros des bulletins. La même approche peut servir dans le cas des sceaux utilisés pour valider les bulletins de vote.

78. Publication des résultats provisoires. En contravention avec le Code électoral et aux instructions de la CEC, beaucoup de CET n'ont pas publié de résultats préliminaires détaillés à l'issue des élections législatives de 2003. Les instructions en ce sens devraient être encore plus clairement affirmées.

79. Procédures de recours. Insuffisante et déroutante, la procédure de recours a conduit à un manque d'uniformité dans l'interprétation et l'application de la législation. Parallèlement aux nécessaires améliorations du Code électoral (voir plus haut), il conviendrait d'élaborer des directives pratiques claires et détaillées sur la façon d'introduire un recours et d'y donner suite.

80. Insuffisance des mesures de lutte contre les violations du Code électoral. Les autorités n'ont pas pris les mesures qui s'imposaient face aux violations caractérisées du Code électoral. Il faut rendre les contrevenants comptables de leurs actes afin d'en finir avec le climat d'impunité qui entoure les infractions électorales.

V. Synthèse des recommandations

81. En ce qui concerne les modifications qui peuvent être apportées au Code électoral, les recommandations sont les suivantes :

- réexaminer les dispositions relatives à la composition des commissions électorales afin de réduire l'influence exercée par l'administration présidentielle sur les activités des commissions et de renforcer le fonctionnement impartial de l'administration électorale (chapitre huit du Code électoral);
- interdire la révocation d'un membre d'une commission électorale peu de temps avant le jour du scrutin ou repousser l'entrée en vigueur de la révocation jusqu'au moment où le nouveau membre a été dûment enregistré (chapitre huit);
- instituer un quorum supérieur pour renforcer la représentativité des décisions des commissions électorales (art. 39);
- réglementer de façon plus précise et transparente le découpage et le redécoupage des circonscriptions, ramener l'écart maximal quant au nombre d'électeurs entre circonscriptions de 15% à 10% et exiger que les circonscriptions soient créées 180 jours avant une élection, non 90 comme c'est le cas actuellement (chapitre trois);
- (r)établir les circonscriptions électorales indépendamment de la date des élections sur la base de la révision périodique des listes électorales (chapitre trois);
- définir avec clarté la notion de "résidence permanente", si elle est l'une des conditions à remplir pour pouvoir se présenter aux élections (art. 65.1, art. 97.1);
- rendre égales les conditions d'éligibilité pour les candidats aux élections à l'Assemblée générale se tenant au scrutin proportionnel et au scrutin majoritaire (art. 97.2, art. 97.3);
- autoriser les coalitions de partis à désigner des candidats en vue non seulement des élections à l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel, mais aussi à celles qui ont lieu au scrutin majoritaire (art. 104);
- ramener le nombre minimal pour l'enregistrement des listes de parti en vue des élections à l'Assemblée nationale au scrutin proportionnel à un maximum de 1% des électeurs inscrits (art. 101.1);
- que le nombre des signatures requises pour les candidats se présentant à une élection au scrutin majoritaire dans les circonscriptions uninominales ne soit pas supérieur à 1% des électeurs inscrits dans chaque circonscription;
- vérifier toutes les signatures nécessaires à la présentation des listes de candidats ou de partis, au moins jusqu'à ce que le nombre minimal soit atteint (art. 70.3);
- spécifier les conditions de déclaration de leurs biens par les candidats (art. 67.7, art. 100.7, art. 106.6);
- interdire le retrait des candidats ou listes de candidats, sauf en application de critères clairement définis (art. 78, art. 111);
- étendre les dispositions interdisant l'utilisation des deniers publics à des fins de campagne à la couverture médiatique de la campagne par les médias d'État et publics (art 22);

- instituer des dispositions supplémentaires relatives aux médias, s'agissant par exemple du comportement des médias privés pendant les campagnes électorales (art. 20);
- (ré-)instituer des procédures particulières de vote à l'intention des citoyens dans l'impossibilité de se trouver dans leur circonscription, à condition que des moyens supplémentaires soient mis en place pour réduire le risque de fraude;
- permettre aux membres des forces armées et aux citoyens se trouvant à l'étranger de prendre part, s'agissant des élections à l'Assemblée nationale, non seulement au scrutin de liste, mais aussi au scrutin de circonscription (art. 2.6, art. 10.1, art. 51);
- préciser comment les commissions électorales, en particulier la CEC, peuvent vérifier les listes électorales (art. 9.4);
- créer un registre de l'état civil ou registre électoral national régulièrement mis à jour afin d'éviter que les noms des mêmes électeurs ne puissent apparaître sur les listes de plusieurs communes (chapitre deux);
- informer les électeurs du bureau de vote dans lequel ils doivent voter (chapitre trois);
- insérer une disposition prévoyant le marquage des doigts à l'aide d'une encre indélébile dans le bureau de vote, pour réduire le risque de voir une personne voter plus d'une fois (section trois);
- appliquer des mesures de sécurité concernant les bulletins de vote, comme l'impression de bulletins perforés avec numéros de série sur souches détachables (chapitre dix);
- ne plus offrir l'option du vote négatif ("Je suis contre tous"; "Je suis contre") sur le bulletin de vote (art. 57.1, art. 57.2);
- insérer une disposition générale selon laquelle un bulletin de vote est dûment rempli et le vote est valable si l'intention de l'électeur est claire et dépourvue d'ambiguïté (art. 57);
- considérer séparément les droits et responsabilités des mandataires, des observateurs et des représentants des médias et faire en sorte que les mandataires et les observateurs aient librement accès aux bureaux de vote et soient autorisés à assister aux opérations de recensement des votes, notamment à la totalisation et à la mise en tableaux des résultats (art. 30);
- insérer une disposition demandant à l'ONG qui a dépêché des observateurs nationaux d'apposer son tampon sur les certificats délivrés par la CEC;
- insérer une disposition tendant à ce qu'une violation de la procédure de vote soit consignée dans le registre d'une commission électorale de bureau de vote à la demande d'un seul membre de la commission ou mandataire au lieu de deux (art. 57.5);
- exiger que les résultats préliminaires soient publiés par bureau de vote à tous les échelons (art. 61, art. 62, art. 63, etc.) et immédiatement affichés devant le bureau de vote;
- remédier au défaut de concordance stylistique entre l'art. 120 et l'art. 134;
- instituer des procédures de recours claires et uniformes (art. 40);
- dresser une liste précise et complète des infractions électorales et établir une distinction entre les délits en matière électorale et les violations administratives électorales (art. 139);
- spécifier comment les infractions électorales doivent être poursuivies et sanctionnées (chapitre 31);
- interdire aux personnes ayant commis ou laissé commettre des infractions électorales d'être membres des commissions électorales, et autoriser la révocation des membres

- du personnel électoral qu'une commission électorale supérieure ou un tribunal aura déclarés responsables d'une infraction électorale (art. 34);
- obliger la CEC à fournir une analyse des violations du Code électoral à la suite de chaque élection nationale et à rendre compte des mesures prises contre les contrevenants et des améliorations législatives et administratives qui s'imposent (art. 41.3);
 - réviser le délai imparti pour la formation et la dissolution de la CEC et le délai assigné pour les opérations de contrôle et d'audit;
 - tenir compte de la possibilité de former un recours devant la Cour constitutionnelle avant d'organiser de nouvelles élections;
 - incorporer les arrêts de la Cour constitutionnelle dans le Code électoral (par exemple, art. 14.3).
82. S'agissant de l'organisation et du déroulement des élections, il faudrait oeuvrer sérieusement :
- à améliorer la transparence des élections, notamment en ce qui concerne le travail des commissions électorales ainsi que le recensement des votes et la participation électorale;
 - à tenir des réunions régulières, programmées et publiques des commissions électorales qui se prêtent à la discussion;
 - à faire en sorte que les processus décisionnels des commissions électorales soient conformes à la loi;
 - à synthétiser et à publier les décisions importantes de la CEC et à les diffuser auprès des membres du personnel électoral, des candidats, des mandataires, des observateurs, des médias, etc.;
 - à donner aux membres du personnel électoral une formation suffisante et uniformisée;
 - à améliorer sensiblement la qualité et l'exactitude des listes électorales;
 - à établir un registre central ou national électoral ou de l'état civil;
 - à améliorer l'information et la sensibilisation des électeurs;
 - à élaborer des directives claires et détaillées concernant l'enregistrement des candidats et des partis et coalitions;
 - à améliorer l'accessibilité des bureaux de vote pour les personnes handicapées;
 - à faire en sorte que les médias publics rendent compte avec neutralité du processus électoral;
 - à annuler les décisions de la CEC limitant la libre circulation des mandataires dans les bureaux de vote le jour du scrutin et à donner aux membres des commissions électorales des instructions supplémentaires leur enjoignant de respecter les dispositions du Code et de ne pas apporter de restrictions aux activités des observateurs et des mandataires dès l'instant qu'elles n'affectent pas celles des commissions;
 - à interdire effectivement l'accès aux bureaux de vote aux personnes non autorisées;
 - à donner aux membres des forces de police et des forces armées des instructions sur le comportement à avoir pendant les campagnes électorales et le jour du scrutin;
 - à prendre des mesures efficaces contre les violations du Code électoral qui interviennent dès les premières étapes du processus électoral;
 - à faire respecter les instructions concernant la publication des résultats préliminaires détaillés;
 - à élaborer des directives précises et détaillées concernant les procédures de recours;

- à rendre les personnes responsables de infractions électorales comptables de leurs actes.

Annexe : Bibliographie

- Conseil de l'Europe 1992 : Manuel à l'usage des observateurs d'élections, Strasbourg.
- Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe : Rapport sur les élections locales en Arménie (20 octobre 2002), CG/Bur (9) 60, Strasbourg, 14 novembre 2002.
- Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) 2002 : Amendements au Code électoral de la République d'Arménie adoptés en juillet 2002, CDL (2002) 126, Strasbourg, 9 octobre 2002.
- Conseil de l'Europe, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) 2003 : Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif. Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002). CDL-AD (2002) 23 rev, Strasbourg, 23 mai 2003.
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Arménie – Premier tour (19 février 2003), doc. 9742, 18 mars 2003.
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Arménie – Deuxième tour (5 mars 2003), doc. 9742 Addendum, 31 mars 2003.
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Arménie (25 mai 2003), doc. 9836, 23 juin 2003.
- International Centre Against Censorship 1994: Guidelines for Election Broadcasting in Transitional Democracies, Londres.
- OSCE/ODIHR 1999: The ODIHR Election Observation Handbook, Warsaw.
- BIDDH de l'OSCE 2003a : République d'Arménie. Élection présidentielle des 19 février et 5 mars 2003, Rapport final, Varsovie, 28 avril 2003.
- BIDDH de l'OSCE 2003b : République d'Arménie. Élections législatives du 25 mai 2003, Rapport final, Varsovie, 31 juillet 2003.
- BIDDH de l'OSCE et Commission de Venise du Conseil de l'Europe 2002 : Avis conjoint relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie adoptés en juillet 2002, par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, Conseil de l'Europe), adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002) sur la base des observations de M. Jessie Pilgrim et de M. Bernard Owen, Varsovie / Strasbourg, 8 novembre 2002, CDL-AD (2002) 29.
- Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian/ Hartmann, Christof (dir.) 2001: Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook. Vol. 1: The Middle East, Central Asia, and South Asia, Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Richard (dir.) 2002: International Encyclopaedia of Elections, Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Code électoral universel. Adopté par l'Assemblée nationale de la République d'Arménie le 5 février 1999. Version telle qu'en vigueur au 3 août 2002; Amendements et additions apportés au Code électoral le 5 février 1999 (traduction non officielle).