



Strasbourg/Varsovie, le 6 janvier 2005

CDL-AD(2004)049
Or. fr.

Avis n° 310/2004

**AVIS CONJOINT SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS
AU CODE ELECTORAL
DE L'ARMENIE**

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

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 10^e réunion
(Venise, 9 octobre 2004)
et la Commission de Venise
lors de sa 61^e session plénière
(Venise, 3-4 décembre 2004)**

sur la base des observations de

**M. Taavi ANNUS (Commission de Venise, membre, Estonie)
M. Jessie PILGRIM (OSCE/BIDDH, expert électoral)**

Introduction

1. Les présentes observations font suite aux travaux antérieurs de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sur le code électoral de la République d'Arménie. L'analyse ci-après est fondée plus spécifiquement sur les deux recommandations les plus récentes et le projet de loi portant amendement au code électoral, à savoir :

- Les recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise, en date du 17 décembre 2003, CDL-AD(2003)021 (« recommandations conjointes ») ;*
- Les considérations additionnelles sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie, qui se sont inspirées de la table ronde concernant la réforme électorale tenue à Erevan du 24 au 27 février 2004, par Michael Krennerich, Owen Masters et Jessie Pilgrim (« considérations additionnelles ») ;*
- Le projet de loi modifiant et complétant le code électoral de la République d'Arménie, soumis par M. Torossian, version du 21 juillet 2004 (CDL(2004)074).*

2. Les observations portent sur la version du code électoral communiquée le 3 août 2002 (document CDL(2003)052).

3. Les remarques ci-dessous se conforment au plan des recommandations conjointes (CDL-AD(2003)021), eu égard également aux considérations additionnelles précitées. Elles sont axées sur les changements apportés au code électoral et ne traitent pas des propositions relatives à l'administration des élections.

4. Les amendements permettraient de mettre en œuvre plusieurs des recommandations énoncées dans les rapports antérieurs du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise. Le code électoral s'en trouverait amélioré, mais plusieurs de ses parties continuent à poser problème et il reste susceptible de perfectionnements.

I. Projet d'amendements au code électoral

5. Composition des commissions électorales. Un changement important est représenté par la condition nouvelle d'après laquelle les membres des commissions électorales doivent avoir suivi des stages de formation professionnelle et être agréés comme tel. La Commission électorale centrale (« CEC ») sera chargée d'établir les procédures de formation et d'agrément, ce qui correspond directement aux recommandations formulées dans les considérations additionnelles. Il est préconisé que lesdites procédures tiennent compte des délais disponibles, après adoption de l'amendement et avant les prochaines élections, pour la formation et l'agrément envisagés. De toute évidence, la portée de la formation et son caractère plus ou moins approfondi dépendront du temps qui pourra lui être consacré avant les prochaines élections. De plus, une disposition provisoire devrait être prévue au sujet

des membres présents de la CEC et des commissions électorales territoriales (« CET »). Elle devrait préciser dans quelle mesure les membres actuels de la commission seraient tenus, le cas échéant, de suivre la formation et d'obtenir l'agrément.

6. Le projet ne modifie pas la méthode de désignation des membres des commissions électorales. En particulier, il n'existe toujours pas de disposition permettant à une « institution de confiance » de nommer les membres de la CEC. Même si ces derniers bénéficient d'une formation professionnelle, ils peuvent subir une influence forte de l'un des candidats, notamment lorsqu'il s'agit d'élections présidentielles.

7. Organisation des activités des commissions électorales. Le projet modifierait le quorum et les règles applicables au vote au sein des commissions électorales. En raison d'une difficulté de traduction (les amendements ne correspondent pas exactement au texte de la loi), il n'est pas possible de déterminer avec certitude quel serait le changement. Apparemment, selon la nouvelle disposition, plus de la moitié des membres doivent être présents et plus de la moitié des membres de la commission doivent voter en faveur d'une décision pour qu'elle soit adoptée. Cette règle permet d'éviter certains des problèmes posés par la condition d'un quorum supérieur (des deux tiers, par exemple) ou par le vote à une majorité importante, cas dans lequel une petite minorité peut bloquer les activités de la commission. D'autre part, elle abaisse le niveau de consensus exigé pour la prise de décision. Par conséquent, en l'absence de formule « magique » pour la composition des commissions électorales et la prise de décision en leur sein, on ne peut que réaffirmer la nécessité d'une volonté politique de tenir de véritables élections.

8. Le projet interdirait aux membres des commissions électorales de se retirer de ces dernières pendant les deux jours précédant la date des élections (nouvel article 38(2)(7)). Cette modification répond en partie à l'une des préoccupations exprimées dans les recommandations conjointes, d'après laquelle les membres des commissions électorales ne devraient pas en être exclus peu de temps avant le scrutin. Le changement est acceptable, à supposer que les membres de commissions visés puissent être libérés en fonction de leur demande immédiatement après l'achèvement des procédures de vote les plus urgentes (par exemple, après la déclaration des résultats des élections).

9. Circonscriptions électorales. Les amendements à l'article 17 remédient aux problèmes relevés dans les recommandations conjointes s'agissant des variations admissibles quant aux dimensions des circonscriptions (la différence autorisée est maintenant de 10 % au maximum, alors qu'elle pouvait atteindre 15 % précédemment). On peut également se féliciter que les circonscriptions doivent être établies et les informations correspondantes publiées au moins 180 jours avant la date du scrutin, par opposition aux 90 jours prévus antérieurement. Toutefois, la loi ne régit toujours pas avec plus de précision la procédure à suivre pour créer et modifier les circonscriptions. Bien que la condition de l'intégrité territoriale de la circonscription donne des indications à la CEC, il y aurait lieu d'envisager également une disposition exigeant que les circonscriptions soient définies à partir d'unités administratives très proches, pour éviter le redécoupage abusif (« gerrymandering »).

10. Conditions imposées aux candidats : « résidence permanente ». Le projet n'apporte pas de changement au code électoral en ce qui concerne la définition de la résidence permanente. Les présentes observations ne peuvent tenir compte de modifications éventuelles du code civil par lequel la question pourrait être réglémentée.

11. Inéligibilité. Le projet ne prend pas en considération la préoccupation selon laquelle les restrictions interdisant à certains agents publics de se présenter aux élections établissent une différenciation inappropriée entre les élections parlementaires au scrutin majoritaire et celles qui ont lieu au scrutin proportionnel.

12. Désignation des candidats. Ainsi qu'il l'a été recommandé, le projet de loi permettrait aux coalitions de partis de désigner des candidats aux élections à l'Assemblée nationale dans le cadre du système majoritaire. Les dispositions concernant le financement des élections à l'Assemblée nationale devraient également être revues, notamment l'article 112(2) aux termes duquel les coalitions de partis ne peuvent contribuer aux fonds préélectoraux des candidats. Il paraît logique que ces coalitions puissent soutenir financièrement les candidats qu'elles désignent.

13. Les amendements aux articles 100 et 101 pourraient être formulés de manière plus logique. Il est recommandé que l'article 100 énonce toutes les conditions relatives à une liste de partis, y compris les documents à fournir, et que l'article 101 attribue le droit d'enregistrement si les conditions ont été remplies. Ces deux articles pourraient également être associés.

14. Il est positif que le projet prévoie une période de 48 heures au cours de laquelle les candidats ou les partis peuvent fournir des documents et corriger des erreurs avant que leur enregistrement puisse être refusé. Ce changement répond de façon adéquate à la recommandation issue des considérations additionnelles.

15. Signatures requises aux fins d'enregistrement. Le projet élimine la condition qui imposait de recueillir des signatures appuyant la désignation des candidats. En lieu et place, les montants des dépôts électoraux sont accrus (le montant passe de 5000 à 10000 fois celui du salaire minimum pour les élections présidentielles, de 2500 à 5000 fois pour les élections au scrutin proportionnel et de 100 à 200 fois pour les élections au scrutin majoritaire). Bien entendu, l'élimination des signatures d'électeurs et le recours à des dépôts uniquement sont acceptables. De nombreuses difficultés liées à la vérification des signatures d'électeurs sont de ce fait supprimées. Néanmoins, il faudrait se demander si les nouveaux montants des dépôts ne sont pas excessifs et si des sommes moins considérables ne suffiraient pas à dissuader des candidats fantaisistes de se présenter. On peut noter que les candidats à la présidence peuvent apporter à leurs fonds préélectoral une somme égale au dépôt susmentionné. Il n'est pas approprié que l'un des coûts majeurs de la campagne soit le dépôt électoral.

16. Déclaration relative aux biens. Le projet apporte des changements considérables aux dispositions sur les déclarations relatives aux biens. Il se réfère à la loi sur la divulgation des biens et revenus des hauts fonctionnaires de la République d'Arménie pour la procédure régissant la déclaration des biens et revenus. Le présent avis n'examine pas cette loi et, en conséquence, ne peut apprécier si elle est appropriée ou suffisante pour l'administration électorale.

17. Les amendements élimineraient l'obligation de déclarer les biens des membres de la famille des candidats et la remplaceraient par celle de déclarer les biens de leurs mandataires (nouveaux articles 72(2)(6), 101(1¹), et 108(2)(5)). Il semble que l'obligation pour les mandataires de déclarer leurs biens soit une charge excessive, qui n'est pas justifiée par un intérêt public majeur. C'est la situation financière du candidat (et plus encore du futur titulaire de poste) qui intéresse le public, et non celle de ses mandataires. En outre, on en voit pas avec précision quelle est l'autorité dénommée « instance publique autorisée » qui est chargée de vérifier les déclarations.

18. Retrait des candidats. Le retrait des candidats n'a pas été réglementé de façon plus détaillée. Il est recommandé de mentionner les critères de retrait dans le code électoral.

19. Campagne électorale. Il avait été recommandé d'élargir la portée des dispositions sur la création de conditions égales entre les candidats pour y englober la couverture de la campagne par les médias publics. Cette recommandation n'a pas été prise en compte dans le projet.

20. Médias. Le projet modifierait l'article 20 du code électoral, ce qui réglerait certaines des questions abordées dans les recommandations conjointes et les considérations additionnelles. Les modifications exactes n'apparaissent pas clairement, étant donné que la traduction des amendements aux paragraphes 3 et 4 de l'article 20 et au paragraphe 2 de l'article 22 ne correspond pas exactement au texte de la loi. Il semble que les changements obligeront les stations de radio et de télévision et les journaux privés, et pas seulement les médias publics, à garantir l'égalité d'accès aux candidats. Bien que des efforts pour réglementer les médias privés soient les bienvenus, cette approche suscite quelques inquiétudes. De toute évidence, ces amendements ne peuvent avoir pour but de régir même l'attitude de petits journaux favorables à certains partis (voire de publications officielles de ces derniers). Il y aurait lieu d'adopter une réglementation plus détaillée, comprenant des définitions spécifiques de toutes les formes de médias et des conditions particulières imposées à chacune d'elles.

21. Les amendements attribueraient le pouvoir de faire appliquer la réglementation sur les médias à la commission nationale de radio et de télévision et à la CEC. Il y a lieu de relever que la CEC aurait la responsabilité d'introduire devant un tribunal une demande de sanction à l'égard de sociétés de radio et de télévision. Cette clause placerait la CEC dans la situation d'un procureur, ce qui mérite un examen approfondie – le présent code ne contient pas de disposition analogue. Selon l'article 41(1)(24), la CEC en réfère aux organes d'Etats compétents dans les cas de violation du code. Il convient de s'interroger sur l'opportunité de lui attribuer des fonctions menant directement à des sanctions.

22. Droit de vote. Le projet ne prend pas en considération la recommandation tendant à permettre aux électeurs qui sont dans l'impossibilité de se rendre dans leur bureau de vote (personnes hospitalisées, par exemple) d'exercer leur droit. Bien que le risque de fraude soit sans doute accru en pareille circonstance, le droit de vote est fondamental et toutes les mesures possibles doivent être prises pour le garantir.

23. Il faut garder à l'esprit que la grande chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme est en train d'examiner la question de savoir si l'interdiction globale de voter dont font l'objet les malfaiteurs en détention est justifiée à la lumière de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La chambre a déjà estimé que tel n'était pas le cas (arrêt (n° 2) *Hirst c. Royaume-Uni* du 30 mars 2004, requête n° 74025/01). Si la grande chambre conclut à une violation de la convention, il pourrait être nécessaire de mettre à la disposition des détenus au moins des urnes itinérantes.

24. Droit de vote des membres des forces armées et des citoyens résidant à l'étranger. Le projet n'accorde pas aux membres des forces armées et aux citoyens résidant à l'étranger le droit de vote lors des scrutins de circonscription. Un examen complémentaire de la question s'imposerait.

25. Listes électorales. La création d'une liste électorale nationale permanente ferait partie des éléments nouveaux les plus importants si les amendements étaient adoptés. Une répartition claire des responsabilités entre les organes centraux et locaux compétents, définie par la loi, permettrait une précision accrue de la liste nationale. Il est également positif d'envisager que l'établissement et la maintenance de cette liste soient suivis par la CEC. Toutefois, comme l'indiquent les recommandations conjointes, en dehors de l'obligation générale d'après laquelle il incomberait à la CEC d'adopter des procédures contrôlant la gestion des listes électorales, on ne voit pas avec précision quel serait le processus concret de vérification des listes par les commissions électorales.

26. Les amendements (article 14(1)) permettraient aux électeurs de demander à une commission électorale de secteur une modification des listes électorales « deux jours au plus tard » avant la date du scrutin. Cette disposition contredirait le nouvel article 14(3), d'après lequel des changements pourraient être apportés aux listes électorales pendant les deux jours précédant celui du scrutin, par décision judiciaire uniquement (à supposer, par exemple, que le scrutin ait lieu un dimanche, il semble que les électeurs puissent demander un changement le vendredi, mais cette modification ne pourrait plus être introduite). En tout état de cause, la pression des délais serait importante pour les diverses instances concernées si un électeur demandait une correction le dernier jour possible. Il semblerait plus approprié de permettre aux électeurs de présenter les demandes concernant les inexactitudes à la commission électorale jusqu'à une date antérieure de cinq jours à celle du scrutin, comme le prévoit la loi actuellement en vigueur.

27. Notification aux électeurs. Il a été recommandé que les électeurs reçoivent notification du secteur où ils votent. Cette recommandation n'a pas été prise en compte dans le projet. La notification serait extrêmement utile, non seulement parce que le bureau de vote approprié serait signalé aux intéressés, mais également parce que des erreurs dans les listes électorales pourraient être détectées de cette manière. Si un électeur ne recevait pas de notification, il saurait immédiatement qu'un problème d'enregistrement se pose (adresse erronée ou défaut d'inscription sur la liste). La notification devrait être adressée suffisamment à l'avance pour permettre aux électeurs de demander la correction des erreurs possibles. De toute évidence, les notifications individuelles impliquent des frais d'envoi postal, mais les avantages qu'elles présentent justifieraient probablement ces coûts.

28. « Marquage des doigts ». Le projet ne comporte pas de clause relative au marquage des doigts des électeurs. Or, cette disposition mérite un examen complémentaire. La réticence à introduire le marquage pourrait être due à un malentendu sur la nature de la procédure et le type d'encre utilisé. Il y a lieu de noter qu'une option envisageable est l'encre invisible, indétectable par l'œil humain.

29. Mesures de sécurité concernant les bulletins de vote. Le projet de loi n'introduit pas de bulletins perforés dont le talon comporterait un numéro de série. Le seul changement en matière de sécurité concernant les bulletins de vote consisterait à les faire imprimer par « une imprimerie unique ». Il n'y a pas de disposition explicite obligeant à publier le nom de cette imprimerie, bien que les décisions de la CEC soient généralement publiques.

30. Le projet incorpore en partie la recommandation énoncée dans les considérations additionnelles d'après laquelle le pourcentage de bulletins supplémentaires devrait être réduit. Il est désormais prévu d'imposer un chiffre maximum de 3 %. Il conviendrait d'envisager une autre mesure réduisant le nombre de bulletins supplémentaires, de manière à atteindre le seuil recommandé d'1 %.

31. « Vote contre tous ». Le projet n'éliminerait pas l'option du vote contre tous les candidats. Elle est inhabituelle dans les démocraties établies. Elle risque d'aggraver l'apathie politique de la population et de donner aux électeurs l'illusion que leur vote a été utile, alors qu'il n'a, en réalité, exercé aucune influence. Il est recommandé de supprimer cette option des bulletins de vote.

32. Procédure de marquage des bulletins. Comme dans les recommandations conjointes, il est préconisé d'introduire une disposition générale stipulant que le bulletin de vote est valide si l'intention de l'électeur est claire et sans ambiguïté. Cette disposition aiderait à prévenir toute manipulation par une commission électorale qui détecterait une violation mineure des règles de marquage des bulletins, l'invalidation du vote bénéficiant aux candidats soutenus par les membres de ladite commission.

33. Observateurs d'élections. Le projet ne traite toujours pas des droits et responsabilités des mandataires, observateurs et représentants des médias distinctement, mais dans un article unique, et maintient la disposition selon laquelle les observateurs suivraient les travaux de la commission électorale (article 30 (4)). Comme l'ont fait observer les recommandations conjointes et les considérations additionnelles, ces dispositions ne sont pas satisfaisantes. Toutefois, une évolution positive est le droit explicitement attribué aux mandataires, observateurs et représentants des médias de « vérifier le processus d'impression, de transport et de stockage des bulletins de vote, conformément aux procédures établies par la CEC ». Les intéressés auraient également le droit explicite de se déplacer librement à l'intérieur du bureau de vote, conformément aux procédures établies par la CEC. Il est recommandé que ces procédures n'établissent pas de restrictions déraisonnables concernant le droit de se déplacer librement, par exemple l'autorisation de ne se déplacer qu'un par un. Le projet prend en compte la recommandation d'après laquelle les cartes d'accréditation des observateurs devraient porter le tampon de l'organisation qu'ils représentent.

34. Violation de la procédure de vote. Comme le demandaient les recommandations conjointes, l'article 57(5) a été modifié pour permettre à un seul membre d'une commission ou mandataire de faire état d'une violation de la procédure de vote dans un registre.

35. Publication des résultats préliminaires. Le projet imposerait à la CEC de publier régulièrement des informations sur la participation électorale le jour du scrutin et de présenter après minuit les résultats des bureaux de vote disponibles (amendement à l'article 7 paragraphe 6). Cette évolution est positive, notamment en ce qui concerne l'obligation de publier les résultats préliminaires ventilés par bureaux de vote. Toutefois, le projet n'intègre pas la recommandation demandant que le code électoral inclue l'obligation claire et explicite de publier immédiatement des résultats préliminaires détaillés à tous les niveaux et de les afficher devant les bureaux de vote. On éviterait ainsi un grand nombre des difficultés sérieuses relevées par les observateurs internationaux, auxquelles s'est heurté l'établissement de statistiques lors des élections précédentes. L'affichage immédiat des résultats devant les bureaux de vote serait un moyen non seulement de prévenir la fraude électorale, mais aussi de communiquer aux citoyens des informations vitales, ce qui renforcerait la confiance dans l'équité des élections. On peut également se demander pourquoi la CEC serait limitée, en ce qui concerne la publication des résultats, à des intervalles horaires de trois heures à partir de minuit. Il serait préférable qu'elle fasse connaître les résultats préliminaires aussi tôt et aussi fréquemment que possible. Il conviendrait d'établir une disposition stipulant que l'intervalle de trois heures et le point de départ fixé à minuit sont des conditions minimales. Le code électoral pourrait comprendre également une clause obligeant la CEC à publier les résultats préliminaires, dès qu'ils sont disponibles, non seulement à la télévision et à la radio mais également sur son site web. D'autres recommandations relatives au comptage, à la totalisation, à la communication et à la publication des résultats, énoncées dans les considérations additionnelles, n'ont pas été reprises dans le projet.

36. Plaintes et recours. Le projet ne traite pas des procédures de plaintes et de recours. Il est recommandé de procéder à une révision approfondie de cette partie du code, eu égard aux recommandations conjointes et aux considérations additionnelles. Il est de la plus haute importance que les recours concernant les décisions électorales soient traités uniformément. En vertu du droit actuel, il est possible que des organes distincts de recours et de réexamen soient saisis en même temps des violations commises dans un bureau de vote unique et se prononcent différemment.

37. Violations du droit électoral. Le chapitre sur les violations du droit électoral reste inchangé et aurait pu être amélioré, comme l'ont indiqué les recommandations conjointes. Le projet soumettrait les commissions électorales à l'obligation de rendre compte des violations précitées dans un délai de cinq jours (nouvelle deuxième phrase de l'article 45). On pourrait se demander si cette obligation doit être élargie à tous les membres de la commission électorale, notamment si l'on envisage la possibilité qu'une commission électorale elle-même ait commis une violation.

38. Diminution du nombre de membres de commissions électorales à la suite de violations. Ainsi qu'il l'a été recommandé, les personnes ayant commis des atteintes au droit électoral ne seraient plus habilitées à appartenir à une commission (modification de l'article 34(4)).

39. Rapport sur les élections. Il est vivement recommandé que la CEC soit tenue « de présenter, après chaque scrutin national, un avis sur les violations constatées du code, indiquant les mesures prises à l'encontre des contrevenants, les réparations attribuées aux victimes de ces violations et toutes les améliorations législatives pouvant s'avérer nécessaires » (recommandations conjointes, paragraphe 55). Cette question n'est pas abordée dans le projet.

40. Délais. Un changement positif, fondé sur les recommandations conjointes, est la prolongation à 60 jours, au lieu de 40, du délai à l'issue duquel une nouvelle CEC entre en fonction après les dernières élections à l'Assemblée nationale. Toutefois, plusieurs des recommandations portant sur le calendrier n'ont pas été mises en œuvre, notamment celles relatives au délai de 30 jours après la tenue des élections dans lequel un rapport les concernant doit être soumis, aux dates concernant le service de contrôle et d'audit et à la durée dont disposent les partis et les candidats pour présenter leurs comptes de campagne.

41. Financement de la campagne. Le projet n'améliore pas les dispositions sur le financement de la campagne. Les recommandations émises dans les considérations additionnelles devraient faire l'objet d'un examen approfondi.