



Strasbourg, le 6 juillet 2007

CDL-AD(2007)023

Or. angl.

Avis n° 378 / 2006

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT
SUR LES AMENDEMENTS DU 26 FEVRIER 2007
AU CODE ELECTORAL
DE LA REPUBLIQUE D'ARMENIE

par la Commission de Venise
et
le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
de l'OSCE (BIDDH/OSCE)

basé sur les observations de
M. Carlos Closa Montero (membre, Commission de Venise, Espagne)
M. Kåre VOLLAN (expert, Commission de Venise, Norvège)
M. Daniel P. FINN (expert en droit électoral, OSCE/BIDDH)
Mme Tamara OTIASHVILI (expert en droit électoral, OSCE/BIDDH)

1. Introduction

1.1 Mandat

1. Le 28 mars 2006, le Président de l'Assemblée nationale de la République d'Arménie a prié la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) de rendre un avis sur des projets d'amendements au Code électoral. Un avis conjoint sur le Code électoral a été adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH le 15 juin 2006 (CDL-AD(2006)026), examinant le projet de loi portant modification du Code électoral de la République d'Arménie (CDL-EL(2006)020).

2. À la suite de cet avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rendu un avis final conjoint relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie apportés le 22 décembre 2006 (CDL-EL(2007)002). Cet avis final a été adopté les 16-17 mars 2007 par la Commission de Venise (CDL-AD(2007)013). D'autres amendements au Code électoral, qui n'étaient pas visés par l'avis final, ont été apportés le 26 février 2007 (CDL-EL(2007)008). Les observations faites dans le présent avis se limitent aux amendements adoptés en février 2007.

1.2 Documents de référence

3. Le présent avis se fonde sur les documents suivants et doit être lu en combinaison avec ceux-ci :

- Loi portant modification du Code électoral de la République d'Arménie, adoptée le 26 février 2007, CDL-EL(2007)008.
- Code électoral de la République d'Arménie, en vigueur à compter du 12 octobre 2005, CDL-EL(2006)019.
- Loi portant modification du Code électoral de la République d'Arménie, adoptée le 22 décembre 2006, CDL-EL(2007)002.
- Avis conjoint final relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de L'OSCE (BIDDH/OSCE) adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 Mars 2007), CDL-AD(2007)013.
- Avis final sur les amendements au Code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), CDL-AD(2005)027.
- Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif - adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev (ci-après le « Code de bonne conduite »).

1.3 Procédure

4. Lors de sa 71^e session plénière, la Commission a demandé au Secrétariat de finaliser, en coopération avec le BIDDH de l'OSCE, le présent avis basé sur les observations des rapporteurs dont la Commission a pris note.

2. Les modifications

5. Les modifications apportées au Code électoral en février 2007 s'inscrivent dans le cadre d'un train de réformes législatives sur la question de la double nationalité (touchant surtout la loi relative à la souveraineté, mais aussi plusieurs autres lois). Les modifications du Code concernaient surtout le vote des nationaux à l'étranger, ainsi que les droits de vote et l'éligibilité des doubles nationaux vivant en Arménie.

6. Ayant été adoptés à une date si proche des élections, ces amendements ont peut-être eu une incidence directe sur les intentions de vote et de candidature des ressortissants arméniens ayant la double nationalité. En outre, les modifications tardives de lois en matière électorale ou dans des domaines connexes non seulement touchent directement les électeurs, mais aussi peuvent faire penser qu'elles sont modifiées en vue d'infléchir le processus électoral ou son issue. C'est pour ces raisons que la Commission de Venise, au paragraphe 65 de son Code de bonne conduite, recommande que, dans la mesure du possible, les lois électorales ne soient pas modifiées dans l'année qui précède une élection.

7. Les amendements au Code électoral adoptés le 26 février se divisent en trois catégories :
- Ils mettent fin à la possibilité offerte auparavant aux ressortissants voyageant ou habitant à l'étranger de voter dans les missions diplomatiques et consulaires.
 - Ils réglementent la capacité civique active et passive (droit de voter et droit d'être élu) des ressortissants arméniens ayant plusieurs nationalités, compte tenu du nouveau régime instauré pour ces personnes.
 - Ils modifient les pouvoirs délégués à la police, pour ce qui est de la tenue des listes électorales, et au Gouvernement de la République d'Arménie, pour ce qui est du montant des droits à verser pour recevoir une copie d'une liste électorale.

3. Examen

3.1 Le droit de voter depuis l'étranger

8. En ce qui concerne les droits électoraux dont jouissaient les nationaux avant les amendements de février, le Code électoral disposait, au paragraphe 2 de son article 2 :

« Dans le cadre de la préparation et de la conduite des élections, les ressortissants de la République d'Arménie qui voyagent ou résident hors de son territoire jouissent des droits électoraux. L'exercice de ces droits est assuré par les missions diplomatiques et consulaires de la République d'Arménie, conformément aux procédures établies par le présent Code et par la Commission électorale centrale ».

9. La loi comporte également un certain nombre d'articles fixant les modalités en vertu desquelles ces ressortissants peuvent s'inscrire sur les listes électorales et voter.

10. Toutes les dispositions concernant le vote à l'étranger sont donc abrogées. Les amendements (articles 1, 6, 7 et 8) limitent la tenue des élections au territoire de la République d'Arménie et excluent la possibilité de voter au sein des missions diplomatiques et consulaires. Une disposition restrictive de ce type n'est pas sans précédent dans les autres législations électorales. Les pays cherchant à établir les modalités du vote à l'étranger doivent mettre en balance, d'une part, le principe du suffrage universel et, d'autre part, les principes de transparence et de sécurité au cours des élections. L'aspect financier doit également être pris en compte lorsqu'il s'agit de savoir dans quelle mesure des dispositions peuvent être prises pour permettre le vote de larges groupes. Or, sur ce point, les solutions varient selon les Etats. Dans de nombreux pays du monde, les nationaux ne peuvent voter hors du territoire. En Amérique latine, par exemple, le droit de vote à l'étranger n'est pas permis au Chili, au Costa Rica, au Paraguay et en Uruguay. En Europe, certains Etats peuvent restreindre le droit de vote de leurs ressortissants à l'étranger. Ainsi, la Grèce et la République tchèque n'ont donné à leurs nationaux le droit de voter à l'étranger que lors de la dernière décennie. L'Albanie, quant à elle, n'a toujours pas modifié sa loi électorale en ce sens.

11. En outre, lorsqu'il examine, dans la partie consacrée au suffrage universel, la question des conditions de résidence, le Rapport explicatif du Code de bonne conduite précise :

« A l'inverse, un bon nombre d'Etats octroient le droit de vote, voire l'éligibilité, à leurs

ressortissants résidant à l'étranger. Cette pratique peut s'avérer abusive dans certaines situations particulières, lorsque la nationalité est accordée sur une base ethnique par exemple »¹

12. Autrement dit, le Code de bonne conduite ne prévoit aucune *obligation* de faciliter le vote à l'étranger : il s'agit plutôt d'une possibilité à envisager. Il incombe donc au législateur de chaque pays de mettre en balance, d'une part, le principe du suffrage universel et, d'autre part, les impératifs de transparence et de sécurité, ainsi que les considérations d'ordre pratique.

13. Les amendements au Code électoral arménien ne sont pas sans précédent dans les autres pays. Ils auront toutefois pour effet de retirer leur droit de vote à certains ressortissants arméniens (en l'occurrence ceux qui vivent à l'étranger). En outre, une réforme instaurant pareille restriction de droits politiques doit être solidement justifiée.

3.2 Droits de vote des doubles nationaux

14. Les dispositions énoncées aux articles 2, 12 et 13 des amendements visent à réglementer les droits de vote des ressortissants ayant plusieurs nationalités. Une fois instaurée la possibilité d'avoir plusieurs nationalités, ces amendements établissent une distinction entre les Arméniens binationaux en ce qui concerne leurs droits de vote, selon qu'ils résident ou non en Arménie. L'article 2.7 du Code (inséré par les amendements) prévoit que les ressortissants ayant la double nationalité peuvent voter s'ils sont enregistrés en Arménie, tandis que ceux qui ne le sont pas ne le peuvent pas. Même si, par exemple, une règle similaire existe en Bosnie-Herzégovine², cette disposition ne semble pas cadrer avec une pratique normale. Les articles 12 et 13 des amendements modifient respectivement les articles 65 et 97 du Code électoral, pour rendre inéligibles aux élections présidentielles et législatives les ressortissants arméniens ayant la double nationalité. Cette exception ne s'applique pas aux élections locales.

15. Cette restriction visant la capacité civique passive (c'est-à-dire la possibilité de se porter candidat et/ou de nommer des candidats aux élections présidentielles aux législatives) des doubles nationaux n'est guère courante. En général, les lois électorales assortissent des mêmes conditions l'exercice de la capacité civique active et passive.

16. Le Code de bonne conduite prévoit que :

« Le suffrage universel comprend à la fois la capacité civique active (droit de vote), et la capacité civique passive (éligibilité). Le droit de vote et l'éligibilité peuvent être soumis à un certain nombre de conditions qui sont énumérées ci-dessous de manière limitative. Les plus classiques sont les conditions d'âge et de *nationalité*. »³

17. La nationalité (citoyenneté) et la résidence sont des conditions d'éligibilité courantes. Parmi les autres conditions, il y a l'âge et certaines règles limitées en matière de suspension des droits électoraux. Le Code de bonne conduite précise même que la liste des conditions est limitative⁴.

18. Par « nationalité », le Code de bonne conduite entend la condition de citoyenneté. Il précise que les conditions en matière de citoyenneté peuvent poser problème si l'État refuse de reconnaître celle-ci à des personnes séjournant sur le territoire depuis plusieurs

¹ Code de bonne conduite, Rapport explicatif, I. 1.1., citation tirée du § 6.c.

² La loi électorale dispose, en son article 1.5, qu'« un citoyen de Bosnie-Herzégovine qui a la double nationalité au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 7, alinéa d), de la Constitution, n'a le droit de s'enregistrer et de voter que s'il réside à titre permanent en Bosnie-Herzégovine ».

³ *Ibid.*, Rapport explicatif, I. 1.1., § 6.

⁴ *Ibid.*

décennies. Le Code de bonne conduite précise en outre que « [p]ar ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité⁵, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux »⁶.

19. L'assemblée nationale arménienne a choisi d'accorder la pleine capacité civique active aux personnes ayant plus d'une nationalité (pour autant qu'elles puissent faire enregistrer leur résidence en République d'Arménie), mais pas la capacité civique passive (le droit à être élu) en ce qui concerne les mandats nationaux. Cette règle contrevient au Code de bonne conduite. En effet, la Commission de Venise a déjà dit qu'il fallait mettre fin aux restrictions visant les droits de vote, tant actifs que passifs⁷. Dès lors que le droit à la double nationalité est reconnu, les doubles nationaux ne doivent pas avoir moins de droits que les autres ; des restrictions de ce type ne sont d'ailleurs guère courantes⁸.

3.3 Responsabilités de la police concernant les listes électorales

20. L'article 9 de la loi a été modifié comme suit :

« Le membre de phrase « service des passeports et des visas de la police de la RA (ci-après le « service compétent ») » au point 1 du présent article est modifié pour se lire ainsi : « la police de la République d'Arménie sous la direction du Gouvernement de celle-ci (ci-après le « service compétent ») ».

21. Cet amendement permet peut-être de garantir que les restructurations futures au sein de la police n'auront aucune incidence sur les dispositions du Code électoral puisque seule la police est visée dans le texte modifié, et non l'un de ses services. Le fait de mentionner le rôle joué par le Gouvernement (« sous la direction du Gouvernement ») peut être interprété de deux manières. Tout d'abord, il peut vouloir dire l'évidence, qui est que la police fait partie de la structure gouvernementale. Dans ce cas, il n'est peut-être pas nécessaire de le préciser dans cette loi. Sinon, il pourrait signifier que le Gouvernement joue un rôle plus actif quant aux instructions à donner et aux procédures à établir en matière d'enregistrement des électeurs et d'établissement des listes électorales.

22. En ce qui concerne le droit qu'ont les électeurs de recevoir une copie des listes électorales, voici ce que précise l'amendement :

« Le membre de phrase « moyennant le versement de droits d'un montant raisonnable » au point 3 de l'article 13 du Code est remplacé par le membre de phrase suivant : « moyennant le versement de droits dont le montant est établi par le Gouvernement de la République d'Arménie ». »

23. Cet amendement, qui porte sur un point de détail, ne doit pas être appliqué par le Gouvernement d'une manière qui imposerait le versement de droits d'un montant prohibitif, empêchant les partis politiques ou d'autres personnes d'acquérir des copies des listes électorales.

4. Conclusion

24. Les amendements permettant aux Arméniens ayant la double nationalité de voter et les empêchant de présenter leur candidature à un mandat national n'ont pas été pleinement expérimentés au cours des élections législatives de 2007. Le CEC n'a pas pris de décision ni

⁵ STE 166, article 17.

⁶ La CEDH ne va pas aussi loin : voir Comm. eur. DH, requête n° 28858/95, décision du 25/11/96 *Ganchev c. Bulgarie*, DR 87, p. 130. Voir également Code de bonne conduite, Rapport explicatif, I. 1.1., § 6.b.

⁷ Voir CDL-AD(2005)011 et 012, Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives entériné par la Commission de Venise lors de sa 61e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004).

⁸ On peut trouver des exemples, dans certaines démocraties, de restrictions allant au-delà des quatre énumérés dans le code, mais il n'est généralement pas recommandé de les adopter.

adopté de procédure imposant aux candidats potentiels de prouver ou de démontrer qu'ils n'ont pas la double nationalité. Les effets et la mise en application des nouvelles dispositions du Code modifié n'ont pas encore été constatés dans leur intégralité.

25. Certains des amendements du 26 février doivent être examinés avec le plus grand soin, notamment ceux relatifs au droit de vote depuis l'étranger, étant donné qu'ils ont pour effet de priver de leurs droits de vote les citoyens arméniens qui habitent à l'étranger. Les dispositions relatives à la capacité civique active et passive doivent elles aussi être examinées avec le plus grand soin, étant donné que les lois électorales astreignent normalement aux mêmes conditions l'exercice de la capacité civique active et passive.

26. Comme dans les avis qu'ils ont rendus auparavant, la Commission de Venise et l'OCSE/BIDDH réaffirment que l'application de bonne foi de la législation électorale demeure essentielle.