



Strasbourg, le 25 février 2005

Restricted
CDL-EL(2005)006
Or. angl.

Avis N° 310/2004

**PROJET D'AVIS CONJOINT SUR LE PROJET RÉVISÉ
D'AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL DE L'ARMÉNIE**

PAR

LA COMMISSION EUROPÉENNE
POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE, CONSEIL DE L'EUROPE)

ET

LE BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME (BIDDH) DE L'OSCE

sur la base des observations de

M. Taavi ANNUS (Commission de Venise, membre, Estonie)
M. Hjörtur TORFASON (Commission de Venise, membre, Islande)
M. Jessie PILGRIM (OSCE/BIDDH, expert en matière électorale)

I. Introduction

1. *Le présent avis conjoint fait suite aux avis antérieurs relatifs au Code électoral de la République de l'Arménie, présentés par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE. Le présent avis se fonde plus précisément sur le précédent avis le plus récent ainsi que sur le projet de loi de réforme du Code électoral, à savoir :*

- *L'avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral de l'Arménie par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise, en date du 6 janvier 2005 (CDL-AD(2004)049 ; ci-après l'avis conjoint) ;*
- *Le projet de loi modifiant et complétant le Code électoral de la République de l'Arménie, présenté par M. Baghdasaryan, version du 14 décembre 2004, projet qui doit passer en deuxième lecture devant l'Assemblée nationale de l'Arménie (CDL(2005)008).*
- *Les observations portent sur la version du Code électoral du 3 août 2002 (CDL(2003)052).*

2. *Les remarques ci-après se fondent sur l'avis conjoint en tenant compte aussi des recommandations conjointes sur la loi électorale et l'administration électorale en Arménie, du 17 décembre 2003, présentées par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise (CDL-AD(2003)021), ainsi que sur des 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, et qui ont été présentées par Michael Krennerich, Owen Masters et Jessie Pilgrim (les « considérations additionnelles »).*

3. *Les amendements envisagés permettraient de mettre en œuvre certaines des recommandations énoncées dans les avis antérieurs du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise. Bien que l'adoption de certaines recommandations constitue assurément un progrès, le projet d'amendements est dans l'ensemble loin de pouvoir être qualifié de véritable réforme électorale. En particulier, il ne règle pas les problèmes sérieux qui existent en ce qui concerne l'administration des élections, les listes électorales, et les procédures de dépôt de plaintes et de recours en matière électorale. Il y a en outre un problème particulièrement préoccupant posé par une nouvelle disposition exigeant que les partis politiques soient enregistrés au moins un an avant une élection. En conséquence, le Code a encore besoin d'être amélioré.*

II. Projet d'amendements au Code électoral

4. La composition des commissions électorales. Le projet ne modifie pas la méthode de désignation des membres des commissions électorales. Par exemple, selon la législation actuelle, les membres de la Commission électorale centrale (CEC) sont désignés par les partis qui ont un groupe à l'Assemblée nationale actuelle ou à celle qui a été dissoute, ainsi que par le Président de la République. Ainsi, les membres de la Commission électorale peuvent avoir (et avoir eu) un vif intérêt partisan. En particulier, il n'y a toujours pas de disposition permettant à une « institution digne de confiance » de nommer des membres à la Commission électorale centrale. Bien que les dispositions relatives à la formation professionnelle garantissent un certain professionnalisme, l'influence d'un candidat sur la Commission peut encore être

excessive, surtout pour l'élection présidentielle. Si l'on entend mettre sur pied une administration électorale indépendante, professionnelle, efficace et non partisane, il est indispensable de modifier les procédures actuelles. Ainsi que l'ont relevé plus en détail les recommandations conjointes, la règle selon laquelle les commissions doivent être constituées uniquement de personnes désignées par les parlementaires ainsi que de trois membres nommés par le Président de la République (sans aucune nomination non partisane) a pour conséquence que les commissions ne peuvent pas être considérées comme étant suffisamment pluralistes et équilibrées pour assurer une impartialité et une indépendance générales.

5. Le fait que le projet d'amendements ne contienne pas de changements positifs concernant la formation des commissions électorales constitue une grave omission qui limite considérablement la possibilité de qualifier le projet d'amendements de véritable réforme électorale. C'est l'administration électorale qui détermine, pour une large part, si des élections sont équitables, honnêtes et véritablement démocratiques. Le mode de désignation des membres de l'administration électorale est donc d'une importance capitale pour tout système électoral. Il est indispensable que les commissions électorales soient constituées d'une manière assurant la prise en compte de la totalité des intérêts politiques et civils afin que le public ait suffisamment confiance dans le déroulement et le résultat des élections. Cette pierre angulaire du système doit être dûment prise en compte pour qu'il y ait une véritable réforme électorale. Les autorités de l'Arménie sont de nouveau instamment priées de régler cette question cruciale.

6. Les amendements apportés aux articles 41 et 42 suppriment le texte selon lequel la CEC et les commissions électorales territoriales ont le statut de personne morale. On ne voit pas très bien pourquoi ces amendements ont été adoptés. Il faudrait vérifier qu'ils n'auront pas d'incidence sur le droit de ces commissions à ester en justice ni sur le droit d'exercer une action en justice à l'encontre de ces commissions. Sur ce point, il faut de nouveau appeler l'attention sur les opinions exprimées dans les recommandations conjointes (paragraphe 9 et 10) et les considérations additionnelles (section 1).

7. Les dispositions relatives à la formation professionnelle ont été améliorées grâce à une disposition transitoire qui précise que la Commission électorale centrale devra définir, dans le délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, la procédure relative à l'organisation de stages de formation pour les membres des commissions électorales. En l'absence de disposition contraire, force est de supposer que tous les membres des commissions électorales actuelles auront besoin de suivre un stage de formation et de se voir délivrer une attestation à l'issue de celui-ci pour pouvoir se maintenir en place. Il convient donc d'ajouter une autre disposition transitoire précisant dans quel délai les membres actuels des commissions électorales ont besoin d'obtenir ladite attestation.

8. Circonscriptions électorales. Les modifications apportées à l'article 17¹ changent le niveau de l'écart autorisé dans la taille des circonscriptions. Les amendements autoriseraient un écart de 10 % « en moyenne ». Auparavant, l'écart possible était de 15 %. On ne voit pas très bien ce que l'on entend par « en moyenne », mais cela signifie peut-être qu'aucune circonscription ne peut s'écarter de plus de 10 % de la moyenne générale du nombre d'électeurs par circonscription, alors qu'il peut y avoir

une différence de plus de 10 % entre deux circonscriptions données. Nous sommes en mesure de considérer cela comme acceptable, étant donné qu'une règle plus stricte risquerait sans doute de pénaliser indûment les circonscriptions rurales. Cela reste cependant à clarifier.

9. La loi ne régit pas plus précisément la procédure de découpage et de redécoupage des circonscriptions. Bien que la condition relative à l'intégrité territoriale de la circonscription donne quelques indications à la Commission électorale centrale, on pourrait envisager une disposition exigeant que les circonscriptions soient fondées sur des unités administratives très proches afin d'éviter le charcutage électoral (*gerrymandering*).

10. Il convient de relever que les amendements ont supprimé le paragraphe 2 de l'article 17. Cela supprime l'obligation qui était faite à la CEC de publier des cartes des circonscriptions. La loi devrait prévoir un mécanisme pour informer les citoyens des limites des circonscriptions. Si l'on exigeait la publication de cartes par la CEC, ce serait une manière raisonnable de fournir cette information. La suppression du paragraphe 2 de l'article 17 est à revoir.

11. Inéligibilité. Le projet ne tient toujours pas compte de l'inquiétude concernant le fait que les restrictions qui interdisent à certains fonctionnaires de se porter candidats aux élections établissent une distinction inopportune entre les élections parlementaires au scrutin majoritaire et celles qui ont lieu au scrutin proportionnel (article 97 paragraphes 2 et 3).

12. La liste de l'article 97 paragraphe 2 qui indique quelles sont les personnes occupant des fonctions officielles qui ne sont pas autorisées à se présenter sans démissionner dans les circonscriptions qui élisent leurs représentants à l'Assemblée au scrutin majoritaire est relativement large, bien qu'elle laisse aux personnes auxquelles ne s'applique pas l'article 97 paragraphe 3 la faculté de se présenter sans obstacle aux élections au scrutin proportionnel. Le problème que pose cette liste est d'effectuer dans une certaine mesure une discrimination entre les fonctionnaires concernés et les personnes influentes du secteur privé, telles que les dirigeants de grandes entreprises industrielles ou commerciales, de coopératives ou de syndicats.

13. Désignation des candidats. Ainsi que le recommande l'avis conjoint, l'article 112 paragraphe 2 prévoit maintenant que les coalitions de partis peuvent alimenter les caisses de campagne des candidats aux élections au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale.

14. Caution électorale. Le projet supprime l'obligation de recueillir des signatures à l'appui d'une candidature et il augmente le montant des cautions électorales. C'est acceptable en principe, ainsi que nous l'avons relevé dans notre précédent avis. Néanmoins, le projet (amendements aux articles 71 paragraphe 1, 101 paragraphe 1 alinéa 1 et 108 paragraphe 2) augmenterait considérablement le montant des cautions électorales (dans le cas de l'élection présidentielle, il passerait de 5 000 à 10 000 fois le salaire minimum ; dans le cas des élections au scrutin proportionnel, il passerait de 2 500 à 5 000 fois le salaire minimum et, dans le cas des élections au scrutin majoritaire, il passerait de 100 à 200 fois le salaire minimum). Nous sommes défavorables à cette augmentation, car nous ne sommes pas sûrs que l'ancien montant

des cautions ne suffirait pas à décourager les candidatures fantaisistes. Il convient de noter que le montant des sommes que les candidats à une élection présidentielle peuvent verser dans leur caisse de campagne est égal à celui de la caution électorale. Il n'est pas bon que l'une des principales dépenses de campagne soit la caution électorale.

15. Une caution électorale excessivement élevée pose aussi un problème sous l'angle des normes européennes. Selon un principe établi, constitue une discrimination abusive toute distinction fondée sur la situation sociale ou la fortune¹. Il faut donc réfléchir attentivement au montant d'une caution électorale afin de s'assurer qu'il n'empêche pas la candidature de personnes sérieuses mais économiquement défavorisées.

16. Déclaration de patrimoine. Les amendements maintiennent l'obligation de déclarer le patrimoine des membres de la famille des candidats (nouveaux articles 72 paragraphe 2 alinéa 6, 101 paragraphe 1 alinéa 4 et 108 paragraphe 2 alinéa 5), en réponse à la préoccupation exprimée dans le précédent avis conjoint qui estimait que les délégués n'avaient pas à être tenus responsables de ces déclarations. Cependant, le projet supprime la référence 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 des revenus. Nous n'avons pas été en mesure de formuler des commentaires concernant cette référence dans l'avis conjoint, car nous ne disposions pas du texte de la loi. La raison pour laquelle la référence à cette loi a été supprimée n'est pas claire. En tout état de cause, la loi devrait préciser la procédure applicable à la déclaration des revenus ou du patrimoine ou renvoyer à une autre loi contenant le détail de cette procédure.

17. En outre, l'obligation de divulgation du patrimoine des « membres de la famille » pose un problème. En premier lieu, aucune définition légale du « membre de la famille » n'est prévue. En second lieu, il est préoccupant qu'un candidat puisse être tenu juridiquement responsable si un « membre de la famille » lui fournit des informations erronées concernant le patrimoine dudit membre. Le candidat n'a pas à être tenu juridiquement responsable car il n'a aucun droit de regard sur le patrimoine d'autrui et pourrait faire de toute bonne foi une erreur en évaluant le patrimoine d'une autre personne.

18. Retrait de candidatures. Le retrait de candidatures n'est toujours pas régi de manière suffisamment détaillée. Il devrait être indiqué comme il l'était dans le premier projet. Plus précisément, les règles applicables à la *procédure* de retrait devraient être énoncées de manière plus détaillée.

19. Campagne électorale. Il avait été recommandé d'élargir la portée des dispositions relatives à l'instauration de conditions d'égalité 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.

¹Article 2 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ; article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; paragraphes 7.3 et 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

20. Médias. Les modifications exactes apportées à l'article 20 du Code électoral ne sont pas claires, même si le principe sous-jacent semble être bien fondé, car la traduction des amendements à l'article 20 paragraphes 3 et 4 et à l'article 22 paragraphe 2 ne correspond pas exactement au texte de la version anglaise de la loi. On ne peut donc pas dire si les chaînes de télévision, stations de radio et journaux privés doivent garantir l'égalité d'accès aux candidats. Ces amendements ne peuvent pas avoir pour but de régir jusqu'au comportement des petits journaux favorables à certains partis (voire des publications officielles de ces derniers). Cela étant, si cette obligation peut être déduite du texte, il faut absolument une réglementation plus détaillée, avec des définitions précises de toutes les formes de médias et des conditions précises imposées à chacune d'elles.

21. Les amendements attribueraient à la Commission nationale de radio et de télévision et à la Commission électorale centrale le pouvoir de faire appliquer la réglementation relative aux médias. Plus particulièrement, la CEC aurait la responsabilité de saisir la justice d'une demande de sanctions à l'encontre d'entreprises de radio et de télévision (le nouvel article 20 paragraphe 10). Ainsi que nous l'avons relevé dans notre avis conjoint, cela placerait la CEC dans la situation d'un procureur, ce qui mérite un examen approfondi – le Code actuel ne contient pas disposition analogue. Selon l'article 41 paragraphe 1 alinéa 24, la CEC saisit les organes compétents de l'Etat en cas de violation du Code. Il convient de s'interroger sur l'opportunité de lui faire assumer des fonctions menant directement à des sanctions. La proposition figurant dans le nouvel article 20 paragraphe 10 prévoit, pour les violations des principes de représentation dans les médias, la saisine d'un « tribunal » plutôt que d'« un organe compétent de l'Etat » (comme à l'article 41 paragraphe 1 alinéa 24 du Code), ce qui peut être dû au caractère sensible de la question. Afin d'écarter la CEC de toute fonction de poursuite, on pourrait peut-être suggérer que la Commission exprime un avis quant au bien-fondé de la saisine d'un tribunal lorsqu'une violation est signalée, tout en laissant l'autorité de contrôle s'occuper des suites à donner.

22. L'amendement prévu pour l'article 81 paragraphe 2 n'est pas clair. Il semble limiter l'exigence d'égalité des conditions aux « reportages concernant la campagne ». Or l'article 81 paragraphe 1 est plus large. Il convient de clarifier cela.

23. Droit de vote. Le projet ne tient pas compte de la recommandation selon laquelle il conviendrait de permettre aux électeurs de voter alors même qu'ils sont dans l'impossibilité de se rendre dans leur bureau de vote (personnes hospitalisées, par exemple). Bien que le risque de fraude soit sans doute accru en pareil cas, le droit de vote est un droit de l'homme très important et toutes les mesures possibles doivent être prises pour le faire respecter.

24. Droit de vote des membres des forces armées et des citoyens résidant à l'étranger. Le projet ne réglemente pas de manière détaillée le droit de vote des membres des forces armées, des détenus et des citoyens résidant à l'étranger. Le nouvel article 10 définit les procédures applicables pour inscrire ces personnes sur les listes électorales. Cependant, aucune disposition ne régit les procédures de vote proprement dites. En outre, l'article 2 paragraphe 6 est conservé, ce qui interdit aux membres des forces armées de participer aux élections des collectivités locales ainsi qu'aux élections à

l'Assemblée nationale dans le cadre du système majoritaire. Cette question mérite plus ample réflexion.

25. Listes électorales. Si les amendements étaient adoptés, ils créeraient, semble-t-il, une liste électorale nationale permanente. Cependant, étant donné qu'une partie du texte concernait la description du rôle des diverses institutions dans la création de la liste, plusieurs questions ont été soulevées quant aux responsabilités réelles qu'auraient les institutions et quant au pouvoir précis qu'elles auraient sur le contenu de la liste.

26. L'effort fait pour prévoir des sanctions en cas d'erreurs sur les listes électorales (nouvel article 9 paragraphe 9) mérite d'être relevé. Cependant, on ne voit pas très bien contre qui les sanctions peuvent être appliquées. On ne voit pas très bien non plus quelles sont les sanctions. En outre, cette disposition n'indique pas non plus la formule, la méthode ou la date repère permettant de mesurer l'exactitude des listes électorales. De toute évidence, un seul décès qui ne serait pas dûment reflété sur une liste pourrait amener à franchir la barre des 2 %. A quelle date les listes électorales devraient-elles dûment refléter les décès (ou les autres changements intervenus dans les données) ?

27. Les listes électorales par circonscription devraient être établies par l'« agence autorisée » à partir de la liste électorale nationale existante. On ne voit pas très bien quel est le rôle des chefs de communauté dans cette procédure, car le projet (article 9 paragraphe 5) prévoit que l'agence autorisée établit les listes électorales par circonscription « sur présentation par les chefs de communauté ». Les chefs de communauté et l'agence autorisée travailleraient de concert pour actualiser en permanence la liste nationale des électeurs, ainsi que le prévoit le paragraphe 2. Cependant, la responsabilité des listes électorales devrait incomber à l'agence autorisée. Le pouvoir de la CEC dans cette procédure n'est pas non plus clairement délimité car, ainsi que l'indique l'article 9 paragraphes 4 et 8, la CEC « exerce son contrôle » pour veiller à ce que les listes électorales soient établies et tenues à jour « conformément aux procédures définies par la CEC ». Les pouvoirs de la CEC en ce qui concerne les listes électorales devraient être indiqués plus clairement dans ces dispositions.

28. Le nouvel article 10 paragraphe 2 est source de confusion. Le projet prévoit en effet que : « Le nom et le prénom d'un citoyen peuvent être mentionnés sur la liste électorale d'une seule communauté et une fois seulement ». Si deux citoyens ont le même nom et le même prénom et vivent dans la même communauté (ce qui n'est, de toute évidence, pas impossible), alors la liste électorale semblera comporter deux fois le même nom. Il faudrait préciser qu'un citoyen ne peut être inscrit qu'une seule fois sur la liste électorale. La loi précise en outre à bon escient que des données relatives au citoyen doivent figurer sur la liste (article 11 paragraphe 2). Ces données sont suffisantes pour assurer l'identification de n'importe quel citoyen et pour éviter la confusion avec d'autres.

29. On ne voit pas très bien pourquoi la commission électorale territoriale devrait fournir aux bureaux de vote des listes électorales par l'intermédiaire des chefs de communauté (article 12 paragraphe 1). En général, la gestion des élections doit être effectuée par les commissions électorales professionnelles sans la participation de

responsables politiques qui peuvent être souvent concernés par les élections en tant que candidats ou avoir d'autres intérêts politiques. Il peut être opportun que les commissions électorales territoriales remettent aux chefs de communauté un exemplaire supplémentaire des listes électorales.

30. Les listes électorales supplémentaires (article 14¹) sont acceptables. On ne voit cependant pas très bien quelle est la signification exacte de l'alinéa b du paragraphe 2. Selon celui-ci, « La liste électorale supplémentaire d'une circonscription comprend les citoyens qui sont enregistrés sur le territoire de la circonscription en question mais qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale, à condition qu'ils présentent une attestation émanant de la subdivision électorale territoriale concernée ». Les dispositions générales de la loi prévoient une décision de justice, et l'attestation de la « subdivision électorale territoriale » manque tellement de précision que l'on peut se demander comment elle s'insère dans le système. De plus, il est tout à fait discutable que les listes électorales puissent être complétées au cours des tout derniers jours sans décision de justice. Selon le nouveau projet, la décision de justice peut maintenant être remplacée par l'« attestation émanant de la subdivision électorale territoriale concernée ». On ne précise pas comment cette attestation peut être obtenue ni à quelle institution on fait référence en parlant de subdivision électorale territoriale².

31. Notification aux électeurs. L'avis conjoint avait recommandé que les électeurs soient avisés de la circonscription où ils peuvent voter. Le projet actuel mettrait en œuvre cette recommandation (nouvel article 13 paragraphe 8).

32. « Marquage des doigts ». Le projet comporte maintenant une disposition relative au « marquage » des doigts des électeurs (modification de l'article 55 paragraphe 2). Il ne contient cependant aucune disposition exigeant que l'on vérifie bien qu'une encre spéciale a été utilisée pour chaque électeur. Si l'utilisation d'une encre spéciale est destinée à être une mesure efficace contre le double vote, alors le Code doit aussi exiger que l'on vérifie bien pour chaque électeur qu'une encre spéciale a été utilisée avant de lui donner un bulletin.

33. Mesures de sécurité concernant les bulletins de vote. Le projet introduit les bulletins perforés, mais sans mettre en œuvre la recommandation de l'avis conjoint, à savoir que leur talon devrait comporter un numéro de série. Il n'y a toujours pas de

²Le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté en 2002 par la Commission de Venise (CDL-AD (2002) 023 rév) indique, en ce qui concerne les listes électorales (I.1.2.), que :

Les conditions suivantes doivent impérativement être remplies pour que les listes électorales soient fiables :

- i. il faut des listes électorales permanentes ;
- ii. il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long ;
- iii. les listes électorales doivent être publiées ;
- iv. il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire –, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection ;
- v. une procédure analogue devrait permettre à l'électeur de faire corriger les inscriptions erronées ;
- vi. une liste supplémentaire peut permettre aux personnes ayant changé de domicile ou ayant atteint l'âge légal du droit de vote depuis la publication définitive de la liste, de voter.

disposition explicite obligeant à publier le nom de l'imprimerie. S'il ne va pas de soi que cette information est publique car les décisions de la CEC sont généralement publiques, cette condition explicite devrait être ajoutée.

34. « Vote contre tous ». Le projet n'éliminerait pas l'option du vote contre tous les candidats, contrairement à la recommandation figurant dans l'avis conjoint. Cette faculté 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.

35. Si l'on estime que cela pose un problème dans la conjoncture sociale actuelle de l'Arménie, il est peut-être néanmoins opportun de se demander si la question peut être résolue en prévoyant expressément dans le Code que les bulletins blancs soient comptés de manière séparée des autres bulletins nuls (s'il n'est pas encore d'usage d'agir ainsi). Une disposition en ce sens pourrait suffire à indiquer que les électeurs qui sont mécontents ou indécis n'ont pas besoin d'exprimer cela en restant chez eux, et en renonçant ainsi au secret du bureau de vote.

36. Procédure de marquage des bulletins de vote. Ainsi que l'indique l'avis conjoint, il est recommandé d'adopter une disposition générale prévoyant que le bulletin de vote est valable 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 suffrage bénéficiant au candidat soutenu par les membres de ladite commission. Une telle règle générale est particulièrement opportune dans la mesure où, selon le projet actuel (nouvel article 57 paragraphe 1), un électeur utiliserait « le signe uniforme désigné par la CEC pour marquer le bulletin ». Il n'y a pas d'explication précise concernant ce qui se passerait si l'électeur n'utiliserait le signe uniforme mais une autre marque (par exemple, un trait au lieu d'une croix et vice-versa).

37. Le nouvel article 57 prévoit aussi que, lorsqu'une enveloppe contenant un bulletin de vote porte une marque « redondante », cela annule l'enveloppe et le bulletin qu'elle contient. Cependant, aucune définition d'une marque « redondante » n'est donnée. On ne voit pas très bien non plus pourquoi une marque sur l'enveloppe entraîne obligatoirement l'invalidation du bulletin. En outre, les nouveaux articles 57 et 59 semblent permettre à la commission électorale de circonscription de ne pas tenir compte des enveloppes et bulletins de vote « suspects ». Là encore, aucune définition du terme « suspect » n'est donnée. En théorie, un bulletin marqué pour un candidat qui semble bénéficier de peu de soutien pourrait être considéré comme « suspect ». Ces articles ont besoin d'être clarifiés et d'être clairement destinés à empêcher les fraudes, tout en n'accordant pas aux commissions électorales le pouvoir de ne pas tenir compte de la volonté d'un électeur.

38. Observateurs des élections. Le projet continue de traiter des droits et responsabilités des délégués, observateurs et représentants des médias, non pas séparément mais dans un article unique, et il maintient la disposition selon laquelle les observateurs suivraient les travaux de la commission électorale (article 3 paragraphe 4). Ainsi que l'a fait observer l'avis conjoint, ces dispositions ne sont pas satisfaisantes.

39. Violation de la procédure de vote. Les précédents projets d'amendements auraient permis à un seul membre de la commission électorale ou à un seul délégué de consigner dans un registre une violation de la procédure de vote. L'avis conjoint s'était félicité de ce progrès. Or le projet actuel revient aux règles précédentes qui exigeaient le concours de deux membres d'une commission ou de deux délégués pour consigner une violation. C'est seulement dans le cas où il n'y a qu'un ou deux candidats qu'une seule personne peut demander une telle inscription dans un registre (nouvel article 57 paragraphe 6). Ce changement n'est pas opportun. Par exemple, lorsqu'il y a officiellement trois candidats et que l'un d'entre eux n'est pas sérieux et n'a pas de délégués et que le véritable combat se déroule donc entre deux candidats, un seul délégué doit pouvoir consigner une violation de la procédure de vote. En outre, la mention de la violation ne signifie pas encore qu'une violation ait véritablement eu lieu – elle fournit juste un commencement de preuve d'une violation éventuelle, aussi n'est-il pas facile de faire un usage abusif du droit de demander qu'il soit fait mention de la violation.

40. Publication des résultats préliminaires. Le projet exigerait clairement et expressément que les résultats préliminaires des bureaux de vote soient affichés devant ces derniers (nouvel article 61 paragraphe 7). En outre, les procédures concernant la présentation, le résumé et la publication des résultats ont été affinées. Il s'agit là d'une évolution positive qui correspond aux recommandations de l'avis conjoint. Cependant, l'obligation qui incombait à la CEC d'actualiser en permanence les résultats préliminaires des élections au fur et à mesure qu'elle en prenait connaissance a disparu (cette disposition figurait dans l'ancien projet d'amendements). On peut le regretter car cette condition accroît la confiance du public dans les résultats définitifs du scrutin. Il faudrait modifier le projet pour exiger que la CEC publie régulièrement des informations sur les résultats préliminaires au fur et à mesure qu'elle en a connaissance, en les ventilant par bureau de vote. Ces informations devraient être accessibles par le biais des organes publics de radiodiffusion et d'Internet.

41. Plaintes et recours. Les dispositions relatives au dépôt de plaintes et de recours concernant les actes, l'inaction ou les décisions d'une commission électorale sont beaucoup plus détaillées que ce que prévoyait auparavant la loi. L'avis conjoint avait recommandé que la loi donne plus de détails concernant le dépôt de plaintes et de recours. Cependant, ces nouvelles dispositions contiennent un grand nombre d'ambiguïtés et d'incohérences et elles n'établissent pas un cadre solide pour l'examen des plaintes et des recours. Ces dispositions ont besoin d'être considérablement améliorées avant l'adoption du projet définitif.

42. Le système est encore très compliqué. De plus, dans certains cas, on ne sait toujours pas très bien à qui les décisions doivent être adressées. Par exemple, les décisions de la commission électorale de circonscription doivent être soumises à une juridiction de première instance mais ne peuvent pas faire l'objet d'un recours devant une commission électorale supérieure. Cependant, lorsqu'un recours est exercé pour demander un nouveau comptage des voix, il doit être adressé à la commission électorale territoriale sans pouvoir être soumis à un tribunal. Pourtant, dans bien des cas, si le recours concerne certaines violations de la procédure électorale, un nouveau comptage des voix n'est pas forcément nécessaire et la personne qui intente le recours

ne peut pas être certaine d'avoir bien saisi l'institution appropriée. En outre, étant donné que les délais dans lesquels les recours doivent être exercés sont très limités, l'autorité à laquelle ils doivent être adressés doit être indiquée avec une grande clarté.

43. Dans certains cas, ce n'est pas un nouveau comptage des voix qui est demandé mais l'invalidation des résultats dans une certaine circonscription. Tel est le cas, par exemple, en cas de bourrage des urnes. Un nouveau comptage des voix ne peut pas remédier à la situation. En même temps, l'invalidation des résultats dans l'ensemble du pays et le contrôle correspondant exercé par la Cour constitutionnelle ne sont peut-être pas la solution qui convient. Ou peut-être a-t-on eu pour intention de soumettre nécessairement les résultats des élections (y compris les résultats dans telle ou telle circonscription) à la Cour constitutionnelle? Qui est habilité à déclarer les résultats nuls dans une circonscription donnée, ainsi que le prévoit l'article 40¹ paragraphe 14 ? L'article 40³ semble laisser entendre que les résultats du scrutin dans un bureau de vote peuvent être soumis à la commission électorale territoriale. Cependant, cet article ne concerne que les nouveaux comptages de voix et non pas les simples invalidations. Le projet actuel manque énormément de clarté sur ce point. Enfin, il faut relever que ces dispositions ne précisent pas quelles sont les normes juridiques et factuelles à respecter pour que des résultats puissent être invalidés dans une certaine circonscription. Quelle sorte d'irrégularité électorale faut-il établir, et dans quelle mesure doit-elle être établie pour que les résultats puissent être invalidés dans une circonscription ? Y a-t-il un niveau de preuve à satisfaire pour que des résultats puissent être invalidés ? Ces questions doivent être prises en compte.

44. Il n'y a pas lieu d'interdire à un délégué d'exercer un recours contre les résultats du scrutin d'un bureau de vote sauf s'il était présent dans le bureau de vote au moment où les résultats ont été établis définitivement, ni d'interdire au candidat lui-même d'exercer un recours contre les résultats du scrutin (article 40³ paragraphe 1). Tout candidat doit pouvoir exercer un recours contre une décision qui constitue une violation de ses droits, qu'il ait été présent ou non lorsque la violation a été commise. En outre, les violations ont tendance à se produire précisément en l'absence du délégué. Celui-ci peut présenter n'importe quel élément de preuve pour établir une violation, son propre témoignage n'étant que l'une des sortes d'éléments de preuve susceptibles d'être produits.

45. L'article 40³ a un autre défaut : il semble que les nouveaux comptages de voix doivent se faire automatiquement, sans aucune raison précise. La seule condition d'un nouveau comptage des voix est une demande émanant d'un membre de la commission électorale de circonscription ou d'un délégué. En outre, ces personnes n'ont même pas à fournir de motifs pour procéder à un nouveau comptage (article 40³ paragraphe 4 dernière phrase). Il est recommandé que la personne qui introduit un recours motive celui-ci et produise toutes les pièces à l'appui dont elle dispose. C'est seulement dans ce cas que les délais stricts prévus pour l'examen des recours seront réalistes.

46. Violations du droit électoral. Le chapitre relatif aux violations du droit électoral reste inchangé alors qu'il aurait pu être amélioré comme indiqué dans nos précédentes recommandations. Le projet soumettrait les commissions électorales à l'obligation de signaler dans le délai de cinq jours les violations précitées (nouvelle deuxième phrase de l'article 45). On pourrait se demander, ainsi que le fait remarquer l'avis conjoint, si une telle obligation devrait être élargie à tous les membres de la commission

électorale, surtout si l'on envisage la possibilité qu'une commission électorale elle-même puisse commettre une violation.

47. 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 » (voir avis conjoint, paragraphe 39). Le projet n'aborde pas cette question. Il donne à la CEC le droit « d'adresser au Gouvernement de la République d'Arménie des recommandations concernant la manière d'améliorer la législation relative au déroulement des élections » (nouvel article 41, paragraphe 4). Cependant, cela ne règle pas la question de l'analyse et du signalement obligatoires de toutes les violations du droit électoral

48. Délais. Plusieurs des recommandations mentionnées dans l'avis conjoint au sujet des délais n'ont pas été mises en œuvre, surtout en ce qui concerne le délai de 30 jours pour rendre un rapport relatif aux élections, le délai imparti au service de contrôle et d'audit, et les délais dont disposent les partis et les candidats pour présenter leurs comptes de campagne.

49. Financement de la campagne. Le projet n'améliore pas les dispositions relatives au financement de la campagne.

Il y a quelques autres changements notables par rapport aux projets précédents et à la loi actuelle qui méritent d'être soulignés.

50. Le système électoral. Le projet modifierait le système électoral de façon plus proportionnelle (amendement à l'article 95). Un tel amendement n'est pas contraire aux normes européennes.

51. Le nombre de femmes parmi les candidats. La proportion minimale requise de femmes sur les listes de candidats serait portée de 5 % à 15 % (amendement à l'article 100 paragraphe 2). Cette évolution est la bienvenue. De toute évidence, l'augmentation réelle de la représentation politique des femmes ne peut pas être réalisée uniquement par des règles électorales mécaniques. Il faut donc que cette initiative soit complétée par des mesures supplémentaires encourageant l'augmentation de la représentation des femmes.

52. Sondages d'opinion. L'article 22 paragraphe 3 prévoit qu'« il est interdit de publier les résultats des sondages concernant le classement des candidats, des partis et des coalitions à tout moment au cours des sept jours précédant le jour du vote », ce qui suppose une reformulation de l'actuel article 22 paragraphe 3 du Code. Il n'est pas inhabituel que les résultats des sondages d'opinion ne puissent pas être publiés. Si cette décision est adoptée, il faudrait préciser que cette interdiction englobe le jour du scrutin et non pas seulement les sept jours précédents.

53. Obligation pour les chefs de communauté d'avoir fait des études supérieures. L'amendement apporté à l'article 122 paragraphe 1, établirait l'obligation pour tout candidat à un poste de chef de communauté de posséder un « diplôme d'enseignement supérieur ». Une telle exigence pour une fonction d'élu politique est tout à fait

inhabituelle et mérite plus ample réflexion. Les raisons pour lesquelles une personne n'a pas fait d'études supérieures peuvent être très différentes et, pendant des générations, cette faculté n'a été ni évidente ni nécessaire. De nombreux candidats qui, en dehors de cela, sont hautement qualifiés risquent d'être inéligibles en raison de cette disposition.

54. L'obligation d'être diplômé de l'enseignement supérieur pose aussi un problème au regard des normes européennes. Selon un principe établi, constitue une discrimination abusive toute distinction fondée sur la situation sociale ou autre³.

55. Echantillons de bulletins. Les amendements apportés à l'article 49¹ paragraphe 7 modifieraient les dispositions applicables à l'approbation des échantillons de bulletins. Le projet prévoit que certains échantillons de bulletins soient approuvés par la CEC et d'autres par les commissions électorales territoriales. Les raisons de ce changement sont inconnues. La CEC devrait continuer à approuver les échantillons de bulletins pour toutes les élections, surtout pour les élections à l'Assemblée nationale, quel que soit le système électoral. Il est inadmissible que les bulletins de vote aux élections à l'Assemblée nationale soient différents selon les régions du pays.

56. Eligibilité des partis. Il semble que seuls les partis enregistrés au moins un an avant les élections aient le droit de présenter des candidats pour la partie proportionnelle des élections (article 99 paragraphe 1). Cette obligation est contestable. Elle est dangereuse surtout dans la mesure où les fonctionnaires chargés d'enregistrer les partis peuvent différer abusivement l'enregistrement afin d'empêcher la participation aux élections d'un nouvel adversaire potentiel. La même obligation s'applique aux coalitions. En outre, le jour des élections n'est pas connu à l'avance, ce qui permet des manipulations au moment de fixer la date du scrutin. La nouvelle disposition relative à l'enregistrement des partis politiques pourrait donc limiter considérablement le caractère véritablement démocratique de la compétition électorale en Arménie.

57. Urnes informatisées. Le nouvel article 49 autorise l'utilisation d'« urnes informatisées », s'il en existe, conformément aux procédures définies par la CEC. Cela semblerait suggérer l'emploi de bulletins à reconnaissance optique de caractères ou « scannables » et non pas une forme quelconque de vote électronique. Quelle que soit l'intention sous-jacente, cette disposition suscite de nombreuses questions. Cela interdit-il l'emploi d'enveloppes pour les bulletins ? Est-ce que c'est un membre de la commission électorale de circonscription qui sort le bulletin de l'enveloppe et l'insère dans l'urne informatisée ou est-ce que c'est l'électeur lui-même ? Est-ce qu'un bulletin portant une marque « redondante » ou « suspecte » est susceptible d'être invalidé par la commission électorale de circonscription même si l'urne informatisée a pu enregistrer l'intention de l'électeur ?

58. Si l'amendement est destiné à autoriser le vote électronique, il omet d'exiger que le système de vote électronique produise un registre permanent sur papier avec possibilité de vérification manuelle. En conséquence, il n'y a pas de mécanisme

³Article 2 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ; article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; paragraphes 7.3 et 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

efficace permettant de contester les résultats ou de procéder à un nouveau comptage des voix. Il doit y avoir un registre concret en papier qui puisse être utilisé pour procéder à de nouveaux comptages et pour contester les résultats du vote électronique. La loi doit contenir des garanties pour protéger contre les erreurs de code source, les erreurs de programmation, les passionnés d'informatique, les défauts de matériel, ou les actes de malveillance qui échappent à tout contrôle préliminaire⁴.

59. L'amendement permettant l'emploi d'urnes informatisées doit être revu attentivement et rédigé de manière suffisamment détaillée pour garantir la fiabilité du système, la transparence, et le respect du droit de vote de chaque électeur.

Conclusion

60. Bien que l'adoption de certaines des recommandations constitue un progrès, le projet d'amendements est, dans l'ensemble, loin de pouvoir être qualifié de véritable réforme électorale. Les amendements envisagés ne règlent pas certains problèmes graves concernant :

- l'administration électorale, et plus précisément la formation de l'administration électorale ;
- les listes électorales ;
- la campagne, l'égalité des conditions entre les candidats ;
- les médias (l'égalité s'applique plus précisément aux médias privés, il n'y a rien de plus précis pour les médias publics) ;
- les procédures de marquage à l'encre ;
- les restrictions en matière d'éligibilité ;
- l'actualisation constante dans le cadre de la publication des résultats préliminaires ;
- et les responsabilités des délégués, des observateurs et des représentants des médias ;
- les procédures de dépôt de plaintes et de recours concernant les élections ; et
- les autres aspects du déroulement des élections qui ont été relevés dans le présent avis.
- En outre, la nouvelle disposition exigeant l'enregistrement des partis politiques au moins un an avant une élection pourrait limiter considérablement le caractère véritablement démocratique de la compétition électorale.

61. Le présent avis conjoint tient dûment compte des précédents avis conjoints (ainsi que des considérations additionnelles de février 2004). Il y a cependant lieu de prendre aussi en compte les avis, considérations, observations et recommandations exprimés antérieurement par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE car ils fournissent une analyse supplémentaire étayant les commentaires faits ici même.

⁴*Il est de notoriété publique que les codes malveillants, les bugs et les virus échappent souvent à un examen minutieux du logiciel. Il est ainsi possible que le système contienne une erreur non découverte, déclenchée, par exemple, par le énième électeur, ce qui déclenche ensuite une réaffectation des voix du parti B au parti C d'une façon structurée.*